

Maakuntakaavan oikeusvaikutukset

MAANKÄYTTÖ- JA RAKENNUSTAKI

Esipuhe

Maankäyttö- ja rakennuslaissa on selkeytetty kunkin kaavatason tehtävää ja asemaa alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä. Maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Tämän perustehtävänsä ohella maakuntakaavan tulee edistää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista ja sovittaa ne yhteen alueiden käyttöä koskevien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

Alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä maakuntakaava korvaa aikaisemman rakennuslain mukaisen seutukaavan. Seutukaavan tavoin myös maakuntakaava on ohjeena kuntien kaavoitukselle. Maakuntakaavan tehtävä ja asema alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä merkitsee, että tärkeimpien valtakunnallisten, maakunnallisten ja seudullisten alueidenkäyttökysymysten perusratkaisut määritellään ensisijaisesti juuri maakuntakaavassa.

Aikaisempaan seutukaavan verrattuna myös viranomaisten on omassa alueiden käyttöä koskevassa suunnittelussaan ja päätöksenteossaan otettava maakuntakaava entistä painokkaammin huomioon. Sen lisäksi, ettei vaikeuteta kaavan toteuttamista

on viranomaisten myös pyrittävä edistämään maakuntakaavan toteuttamista.

Tämä maankäyttö- ja rakennuslain soveltamista koskeva opas käsittelee maakuntakaavan oikeusvaikutuksia, joista keskeisimmät ovat edellä mainitut ohjausvaikutus alueiden käytön suunnitteluun ja viranomaisvaikutus. Oppaassa tarkastellaan sitä, miten maakuntakaavaa on erilaisissa tilanteissa tulkittava ja sovellettava. Maakuntien liittojen ohella opas on tarkoitettu erityisesti kunnille sekä muille viranomaisille ja tahoille, joiden toimintaan maakuntakaavan oikeusvaikutukset kohdistuvat.

Opas on osa maakuntakaavoituksen ohjeistuksen kokonaisuudesta, johon kuuluvat seuraavat oppaat:

- Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa;
- Osallistuminen ja vaikutusten arviointi maakuntakaavoituksessa;
- Maakuntakaavan oikeusvaikutukset;
- Maakuntakaavamerkinnot ja -määräykset.

Oppaan lähtökohtana on ollut ympäristöministeriön asettaman maakuntakaavoituksen kehittämistyöryhmän ja sen asettaman maakuntakaavan oikeusvaikutuksia selvittäneen työjaoston valmistelu.

Oppaan valmistelutyön aikana on järjestetty maakuntien liitoille, alueellisille ympäristökeskuksille samoin kuin maakuntakaavoituksen sidosryhmille suunnattuja keskustelutilaisuuksia. Opas on myös ollut kahdesti laajalla kommentointikierroksella.

Maakuntakaavoituksen kehittämistyöryhmän aineiston ja siitä saatujen kommenttien pohjalta oppaan valmistelusta ovat vastanneet hallitusneuvos Auvo Haapanala, ylitarkastaja Paavo Mikkonen ja ylitarkastaja Jukka Reinikainen.

Helsingissä 1.7.2002

Osaston päällikkö
Ylijohtaja

Pekka Kangas

Sisältö

Esipuhe

1	Johdanto	9
2	Maakuntakaava osana alueiden käytön suunnittelujärjestelmää	13
2.1	Maakunnan suunnittelu	14
2.2	Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä	14
2.3	Alueiden käytön suunnittelujärjestelmän periaatteet	15
2.4	Maakuntakaavan laatiminen ja pitäminen ajan tasalla	16
2.4.1	Kokonaismaakuntakaava	16
2.4.2	Vaiheittain tai osa-alueittain laadittava maakuntakaava	17
2.4.3	Maakuntakaavan pitäminen ajan tasalla ja kehittäminen	17
2.4.4	Maakuntakaavan muuttaminen ja kumoaminen	17
2.4.5	Määräys suunnitteluvuorokauden tai valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi	18
3	Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa oikeusvaikutusten kannalta	19
3.1	Maakuntakaavan sisältövaatimukset	20
3.1.1	Yleistä sisältövaatimuksista	20
3.1.2	Selvitysten merkitys	21
3.1.3	Luonnonsuojelulain ja siinä tarkoitettujen ohjelmien ja -päästöjen huomioon ottaminen maakuntakaavassa	22
3.1.4	Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkoston huomioon ottaminen	24
3.1.5	Kohtuuton haitta	25
3.1.6	Toteutusvastuu	26

3.2	Maakuntakaavan esitystapa ja tulkinta	27
3.3	Kaavamerkinnot ja -määräykset	28
3.3.1	Yleiset periaatteet	28
3.3.2	Suunnittelumääräykset	29
3.3.3	Rakentamismääräykset	30
3.3.4	Suojelumääräykset	30
3.4	Siirtymäsäännösten vaikutuksia	32
4	<i>Maakuntakaavan oikeusvaikutusten yleisperiaatteet</i>	33
5	<i>Maakuntakaavan ohjausvaikutus alueiden käytön suunnitteluun</i>	37
5.1	Kaavaohjauksen yleisperiaatteet	38
5.2	Maakuntakaavan joustaminen	39
5.3	Ohjausvaikutuksen erityispiirteitä eri kaavatasoilla	41
5.3.1	Yleiskaava	41
5.3.2	Kuntien yhteinen yleiskaava	41
5.3.3	Asemakaava	42
5.4	Maakuntakaavan vaikutus vähittäiskaupan suuryksikön sijoittumiseen	42
5.5	Maakuntakaavan voimassaolo ja merkitys kuntakaavojen ajankukaisuuden arviointiin	43
5.6	Maakuntakaavan ohjausvaikutus muuhun alueiden käytön järjestämiseen	43
6	<i>Viranomaisvaikutus</i>	45
6.1	Viranomaisvaikutuksen yleinen sisältö	46
6.2	Maakuntakaavan vaikutus alueellisiin kehittämistoimenpiteisiin	48

7 Maakuntakaavan suhde muun lainsäädännön mukaiseen päätöksentekoon 49

7.1	Maankäyttö- ja rakennuslain sekä erityislakien välinen suhde	50
7.2	Ympäristönsuojelu	51
7.3	Kulttuuriympäristö	52
7.4	Luonnonsuojelu	53
7.5	Luonnon virkistyskäyttö	54
7.6	Yleiset tiet	55
7.7	Ratalinjat	56
7.8	Energiaverkot	56
7.9	Metsätalous	57
7.10	Vesivarat ja vesihuolto	58
7.11	Maa-ainesten otto	59
7.12	Kaivostoiminta	59
7.13	Jätehuolto	60
7.14	Muu lainsäädäntö	60

8 Maakuntakaavan vaikutus rakentamiseen ja muuhun maankäyttöön 63

8.1	Maakuntakaavan toteutumista turvaava rakentamisrajoitus	64
8.1.1	Maakuntakaavan toteutumisen vaikeutuminen	66
8.1.2	Hakijalle aiheutuva huomattava haitta	67
8.2	Laadintavaiheen väliaikainen rakentamisrajoitus	68
8.3	Menettely rakennuslupahakemusta käsiteltäessä	68
8.3.1	Rakentamisrajoituksen sisällön harkinta yksittäistapauksessa	68
8.3.2	Kaavan toteuttajan ja toteuttamishalukkuuden selvittäminen	69
8.3.3	Päätöksen tekeminen rakennuslupa-asiassa	69
8.4	Suojelumääräysten vaikutus	70

9	<i>Lunastusoikeus ja maakuntakaavasta johtuvat korvauskysymykset</i>	71
9.1	Lunastusoikeus	72
9.2	Korvauskysymykset	73
10	<i>Maakuntakaavan vahvistaminen</i>	75
10.1	Kaavan vahvistaminen	76
10.2	Kaavan vahvistamatta jättäminen	76
10.3	Ministeriöiden eriävät kannat kaavaa vahvistettaessa	77
10.4	Oikaisunluonteinen korjaus ja vähäinen muutos	77
	<i>Kuvailulehdet</i>	79



Johdanto

Johdanto

Maankäyttö- ja rakennuslailla (132/1999, MRL) on pyritty selkeyttämään eri kaavatasojen välistä tehtäväjakoja. Maakuntakaavan tehtävät painottuvat valtakunnallisten ja maakunnallisten alueiden käyttöä ja yhdyskuntarakennetta koskevien asioiden käsittelyyn. Valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet välittyvät kunnan kaavoitukseen pääosin maakuntakaavoituksen kautta. Kunnan sisäiset maankäyttökysymykset ratkaistaan kunnan kaavoituksessa.

Uusi laki mahdollistaa monin osin aikaisempaa suuremman joustavuuden kaavojen sisällössä ja oikeusvaikutuksissa. Maakuntakaavan merkitys korostuu maakunnan kehityksen sekä maakunnallisten ja seudullisten maankäyttökysymysten ohjaamisessa. Maakuntakaavoituksessa korostuu maakunnan kehittäminen.

Maankäyttö- ja rakennuslaki korostaa yhteistyötä ja vuorovaikutteista toimintakulttuuria. Maakuntakaavankin ohjausvaikutus perustuu maakuntakaavan oikeusvaikutusten ohella siihen, että keskeiset maakunnan kehitykseen vaikuttavat tahot ovat mukana yhteistyössä maakuntakaavaa laadittaessa. Tällöin näiden tahojen näkökohdat tulevat esille jo kaavaa laaditta-

essa ja eri tahot voivat sitoutua edistämään maakuntakaavan toteuttamista. Yhteistyön kautta maakuntakaava voi selvemmin suuntautua myös tulevaisuuteen ja tuleviin alue-
tarpeisiin.

Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Kuntien yhteinen yleiskaava voidaan kuitenkin laatia maakuntakaavan normaalista ohjausvaikutuksesta poiketen siten kuin laissa tarkemmin säädetään.

Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. Maakuntakaavan viranomais-toimintaa ohjaava oikeusvaikutus on seutukaavan vastaavaa vaikutusta voimakkaampi, koska viranomaistoiminnalta edellytetään aikaisempaa aktiivisempaa maakuntakaavan huomioon ottamista ja sen toteuttamisen edistämistä.

Maakuntakaavasta aiheutuva rakentamisrajoitus kohdistuu seutukaavaan verrattuna rajatummille alueille. Rakentamisrajoit-

tus on lähtökohtaisesti voimassa maakunta-kaavassa virkistys- tai suojelualueeksi taikka liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetulla alueella. Rakentamisrajoituksen aluetta voidaan kaavassa kuitenkin erityisellä määräyksellä laajentaa tai supistaa.

Maakuntakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan maakuntakaava-alueita suunniteltaessa tai rakennettaessa. Lisäksi maakuntakaavassa voidaan antaa seutukaavan tapaan myös suojelumääräyksiä.

Maakuntakaavan oikeusvaikutuksia käsittelevä opas on yksi maakuntakaavan laatimista ja käyttöä ohjaavista ympäristöministeriön oppaista. Tämän oppaan lisäksi on laadittu maakuntakaavan sisältöä ja esitystapaa, osallistumista ja vaikutusten arviointia maakuntakaavoituksessa sekä maakuntakaavamerkintöjä ja -määräyksiä käsittelevät oppaat.

Rakennuslain (370/1958) mukaisen seutukaavan oikeusvaikutuksia on käsitelty seuraavissa sisäasiainministeriön yleiskirjeissä: rakennus- ja poikkeuslupamenettely vahvistetun seutukaavan alueella (n:o 2992/512/78; 21.11.1978), seutukaavan huomioon otto viranomaisten päätöksenteossa (n:o 2217/512/81; 31.7.1981) ja seutukaavan ohjausvaikutus kuntien kaavoitukseen (n:o 3814/512/82; 22.12.1982). Näissä yleiskirjeissä esitettyjä näkökohtia voidaan edelleen käyttää apuna MRL 210 §:n siirtymäsään-

nöksen perusteella voimassa olevien seutukaavojen oikeusvaikutusten osalta.

Tämän oppaan luvussa 2 käsitellään maakuntakaavaa osana alueiden käytön suunnittelujärjestelmää ja luvussa 3 maakuntakaavan sisältöä ja esitystapaa oikeusvaikutusten kannalta. Nämä luvut on tarkoitettu lukijalle lähinnä taustatiedoksi maakuntakaavan oikeusvaikutusten käsittelylle. Maakuntakaavan oikeusvaikutusten yleisperiaatteita käsitellään luvussa 4, ohjausvaikutusta muuhun kaavoitukseen luvussa 5, viranomaisvaikutusta luvussa 6, vaikutusta muun lainsäädännön mukaiseen päätöksentekoon luvussa 7 ja vaikutusta rakentamiseen ja muuhun maankäyttöön luvussa 8. Luvussa 9 käsitellään maakuntakaavasta johtuvia lunastus- ja korvauskysymyksiä ja luvussa 10 maakuntakaavan vahvistamiseen liittyviä kysymyksiä.

Oppaassa on mainittu eräitä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja, jotka koskevat seutukaavan oikeusvaikutuksia. Aina-kin siihen saakka, kunnes maankäyttö- ja rakennuslain soveltamista koskevaa oikeuskäytäntöä on käytettävissä, oikeuskäytäntö seutukaavaa koskevissa asioissa on monin osin käyttökelpoista myös maankäyttö- ja rakennuslakia sovellettaessa.

2.

*Maakuntakaava osana alueiden käytön
suunnittelujärjestelmää*

Maakuntakaava osana alueiden käytön suunnittelujärjestelmää

2.1 Maakunnan suunnittelu

Maakunnan suunnitteluun kuuluvat MRL 25 §:n mukaan maakuntasuunnitelma, muuta alueiden käytön suunnittelua ohjaava maakuntakaava ja alueellinen kehittämisohjelma (maakuntaohjelma), josta säädetään erikseen.

Maakuntasuunnitelma on strategisluonteinen suunnitelma, jossa osoitetaan maakunnan tavoiteltu kehitys. Sitä täsmennetään maakuntakaavalla ja aluekehittämisohjelmilla.

Maakuntasuunnitelmalla ei ole oikeusvaikutuksia, kuten maakuntakaavalla, eikä varsinaisia sisältövaatimuksia. MRL 24.2 §:n mukaan maakunnan suunnittelussa ja siten myös maakuntasuunnitelmassa on kuitenkin otettava huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Myös maankäyttö- ja rakennuslain yleiset tavoitteet (1 §) ja alueiden käytön suunnittelun tavoitteet (5 §) ohjaavat maakuntasuunnitelman laatimista silloin, kun siinä käsitellään tämän lain soveltamisalaan liittyviä kysymyksiä.

2.2 Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä

Maakuntakaava on osa MRL 4 §:ssä määriteltä alueiden käytön suunnittelujärjestelmää. Maakuntakaavan ohella siihen kuuluvat kuntien alueiden käyttöä ohjaavat yleis- ja asemakaavat. Kunnat voivat laatia myös yhteisen yleiskaavan. Lisäksi valtioneuvosto voi hyväksyä valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita.

Alueiden käytön suunnittelun lähtökohtana on MRL 1 §:n lain yleistavoite, jonka mukaan alueiden käyttö ja rakentaminen tulee järjestää niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Lain yleistavoite edellyttää alueiden käytön suunnittelussa avointa ja vuorovaikutteista toimintatapaa. Yleistavoitetta täydentävät MRL 5 §:n alueiden käytön suunnittelun tavoitteet. Ne koskevat keskeisiä kaavoituksella edistettäviä elinympäristön laatuun, väestöryhmien asemaan, yhdyskuntarakenneeseen, ympäristöarvoihin, ympäristöhaittojen ehkäisyyn ja luonnonvaroihin liittyviä kysymyksiä. Lain tavoitteita toteuttavista

kaavojen sisältövaatimuksista säädetään laissa erikseen kunkin kaavamuodon osalta.

Valtioneuvoston 30.11.2000 hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet täsmentävät lain yleistavoitetta, alueiden käytön suunnittelun tavoitteita ja kaavojen sisältövaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta.

Maakuntakaava sisältää MRL 4.3 §:n mukaan yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Maakuntakaava voidaan laatia MRL 27.2 §:n mukaan myös vaiheittain tai osa-alueittain.

Maakuntakaavan tehtävänä on MRL 25.4 §:n mukaan määrittää alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoittaa aluevarauksia alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamisen kannalta tarpeellisessa laajuudessa ja tarkkuudella. Maakuntakaavassa käsitellään alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen puitteita, turvataan maakunnan kannalta tärkeiden verkostoratkaisujen toteuttaminen sekä varmistetaan myös merkittävimmät luonnonsuojelun, kulttuuriympäristön ja virkistystarpeet.

Kunnissa maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen ja toimintojen yhteen sovittaminen tapahtuu yleiskaavoituksella. Yleiskaava on maankäyttöä ja rakentamista ohjaava yleispiirteinen suunnitelma yhden kunnan alueella tai osa-alueella. Kaupunkiseudulle

tai muulle suunnittelullisesti tarkoituksenmukaiselle alueelle voidaan laatia myös kuntien yhteinen yleiskaava. Asemakaava ohjaa yksityiskohtaisesti rakentamista ja muuta alueiden käytön järjestämistä.

2.3

Alueiden käytön suunnittelujärjestelmän periaatteet

Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä on kokonaisuus, jossa jokaisella kaavatasolla on oma, toisiaan täydentävä tehtävänsä. Toimivan suunnittelujärjestelmän keskeisenä periaatteena on se, että yleispiirteisempi kaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yksityiskohtaisempaa kaavaa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet on MRL 24.2 §:n mukaan otettava huomioon maakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa niin, että edistetään niiden toteutumista. Tavoitteiden huomioon ottaminen koskee siis lain mukaan kaikkea kaavoitusta.

Maakuntakaava on keskeinen keino valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisessa. Maakuntakaavassa tavoitteet konkretisoidaan alueiden käytön periaatteiksi ja aluevarauksiksi sovittamalla ne yhteen maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden ja olosuhteiden kanssa. Maakuntakaavan ohjausvaikutusten kautta ne vaikuttavat kuntien kaavoitukseen. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voivat kohdistua myös suoraan kuntien kaavoitukseen.

Alueiden käyttöä koskevat ratkaisut pyritään tekemään sillä osallisten kannalta lähimmällä mahdollisella suunnittelutasolla, jolla ne ovat ratkaisun sisältö ja vaikutukset huomioon ottaen parhaiten tehtävissä. Maakunnalliset tai seudulliset maankäyttökysymykset on ratkaistava lähtökohtaisesti maakuntakaavassa.

Maakuntakaavassa otetaan huomioon valtakunnallisten tavoitteiden lisäksi maakunnan kehittämisen tavoitteet. Lisäksi maakuntakaavassa voidaan esittää useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteensovittamisen kannalta tarpeellisia eli ylikunnallisia aluetarpeita. Alueidenkäyttöratkaisut, jotka ovat vain yhden kunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia ja joiden olennaiset vaikutukset rajoittuvat yhden kunnan alueelle, eivät siten kuulu maakuntakaavaan.

Alueiden käytön kannalta keskeisiä suunnitelmia valmistellaan ja päätöksiä tehdään eri tahoilla valtionhallinnossa. Tämän vuoksi on tärkeää, että valtion viranomaisten toiminta on yhdensuuntaista alueiden käytön suunnittelun kanssa. Alueiden käytön suunnittelun ja muun viranomaistoiminnan yhteensovittamisen kannalta maakuntakaava on keskeisessä asemassa, kun sen tehtävänä on yhteen sovittaa valtakunnalliset tavoitteet maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa. MRL 32.2 §:n mukaan viranomaisten on otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista.

2.4

Maakuntakaavan laatiminen ja pitäminen ajan tasalla

Maankäyttö- ja rakennuslain 27.1 §:n mukaan maakunnan liiton tulee huolehtia tarpeellisesta maakuntakaavan laatisesta, kaavan pitämisestä ajan tasalla ja sen kehittämisestä. Maakuntakaava voidaan laatia joko koko maakuntaa ja kaikkia maakuntaa koskevia alueidenkäyttötarpeita käsittelevänä kokonaismaakuntakaavana taikka vaiheittain tai osa-alueittain. Asiaa käsitellään tarkemmin "Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa" -oppaassa.

2.4.1

Kokonaismaakuntakaava

Kokonaismaakuntakaavassa otetaan kattavasti huomioon valtakunnalliset, maakunnalliset ja seudulliset alueiden käyttöä koskevat tavoitteet sekä käsitellään kaikki maakunnalliset alueidenkäyttötarpeet. Kokonaismaakuntakaavaa on siten tulkittava maakunnallisena kokonaisratkaisuna kaavaa laadittaessa tiedossa olleista vähintään seudullisista alueidenkäyttötarpeista.

Käytännön tilanteissa on mahdollista, että kokonaismaakuntakaavassa ei voida ratkaista täysin kattavasti maakunnan alueidenkäyttökysymyksiä esimerkiksi lähtöietoihin liittyvien puutteiden vuoksi. Käsittelemättömät alueidenkäyttökysymykset on tällöin tuotava kaavakartassa tai -selostuk-

sessä selvästi esille, jotta kaavan ohjausvai-
kutuksen kattavuudesta ei ole epäselvyyttä.
Kaavasta pois jätetyt alueidenkäyttökysy-
mykset eivät kuitenkaan saa olla merkittä-
viä eivätkä oleellisesti liittyä esimerkiksi ym-
päristövaikutusten välityksellä kaavan muu-
hun sisältöön. Muussa tapauksessa kaavaa
on pidettävä vaihekaavana.

2.4.2

Vaiheittain tai osa-alueittain laadittava maakuntakaava

Maakuntakaava voidaan laatia MRL 27.2 §:n
mukaisesti myös vaiheittain tai osa-alueit-
tain. Tällöin kaava koskee tiettyä asiakoko-
naisuutta tai maakunnan osa-alueita. Pää-
määränä on kuitenkin pidettävä kokonais-
maakuntakaavan aikaansaamista maakun-
nan alueelle. Laadittaessa maakuntakaava
vaiheittain tai osa-alueittain on erityistä huo-
miota kiinnitettävä kaavan suhteeseen muu-
hun maakuntakaavoitukseen.

Jotakin tiettyä asiakokonaisuutta käsit-
televää vaihekaavaa voidaan käyttää erityi-
sesti nopeasti muuttuvien toimintojen tai ta-
voitteiden yhteydessä tai jos asia edellyttää
tavanomaista tarkempaa selvitystä. Vaihe-
kaava helpottaa maakuntakaavan pitämistä
ajan tasalla jonkin muuttuvan asiakokonai-
suuden kohdalla. Laadittaessa vaihekaavoja
kaavaselostuksessa on selkeästi määriteltä-
vä kaavassa käsitellyt alueidenkäyttökysy-
mykset, jotta kaavan tulkinnessa ei synny
epäselvyyttä. Vaihekaava ei voi olla ristiriit-

dassa sellaistenkaan maakuntakaavan sisäl-
tövaatimusten kanssa, jotka ovat sen aihe-
piirin ulkopuolella. Mikäli vaihekaavoja laa-
ditaan, kaava-alueelta on syytä lisäksi laatia
ajantasakaava, josta käy ilmi alueen eri vai-
hekaavojen yhdistelmät.

Osa-alueittainen maakuntakaava laadi-
taan tyypillisesti seutukunnittain. Maakunta-
kaava voidaan laatia osa-alueittain koske-
maan muutakin tarkoituksenmukaista alue-
kokonaisuutta.

2.4.3

Maakuntakaavan pitäminen ajan tasalla ja kehittäminen

Maakuntakaavan asema kaavajärjestelmäs-
sä asettaa maakuntakaavoituksen ajanmu-
kaisuudelle korostetut vaatimukset. Voidak-
seen ohjata kuntakaavoitusta ja viranomais-
ten toimenpiteitä maakuntakaavan on olta-
va ajan tasalla. Maakuntakaavan tarkkuus-
taso voi vaikuttaa siihen, kuinka usein maa-
kuntakaavaa on uusittava. Esimerkiksi val-
takunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden
tai maakuntasuunnitelman uusimisen jäl-
keen on maakuntakaavan ajanmukaisuus
aina tarpeen arvioida.

2.4.4

Maakuntakaavan muuttaminen ja kumoaminen

Maakuntakaavaa muutettaessa ja kumotta-
essa noudatetaan MRL 204 §:n ja maankäyt-

tö- ja rakennusasetuksen (895/1999, MRA) 98 §:n nojalla maakuntakaavan laatimista koskevia säännöksiä. Näillä tarkoitetaan sekä kaavan sisältöä että laatimismenettelyä koskevia säännöksiä. Kaavan muuttamisen ja kumoamisen on siten käytävä selkeästi ilmi osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyssä. Edellä sanottu koskee myös MRL 210 §:n siirtymäsäännöksen perusteella voimassa olevien seutukaavojen kumoamista.

2.4.5

Määräys suunnitteluvoitteen tai valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi

Mikäli maakunnan liitto ei huolehdi tarpeellisesta maakuntakaavan laatimisesta tai maakuntakaavan pitämisestä ajan tasalla ja on ilmeistä, että se vaikeuttaa laissa alueiden käytön suunnittelulle tai rakentamisen ohjaukselle asetettujen tavoitteiden toteuttamista, ympäristöministeriö voi MRL 177 §:n mukaan antaa maakunnan liitolle määräyksen maakuntakaavan laatimiseksi tai uudistamiseksi. Määräyksen antaminen edellyttää ensin neuvottelua maakunnan liiton kanssa sekä lausunnon pyytämistä liitolta.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutuminen voi edellyttää yleisen edun kannalta tarpeellisia ratkaisuja maakuntakaavassa. Jollei maakuntakaavassa ole osoitettu tarpeellista ratkaisua valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamiseksi, ministeriö voi antaa MRL 178

§:ssä tarkoitetun kaavoitusmääräyksen, mikäli edellytysten luominen tietyille alueen käytölle on valtakunnallisen alueidenkäyttötavoitteen toteuttamiseksi yleisen edun kannalta erittäin tärkeää. Ennen kaavoitusmääräyksen antamista on neuvoteltava maakunnan liiton, kunnan ja niiden muiden tahojen kanssa, joita asia koskee. Näiltä on myös pyydettävä asiasta lausunto.

3.

***Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa
oikeusvaikutusten kannalta***

1.

2.

3.

Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa oikeusvaikutusten kannalta

3.1 Maakuntakaavan sisältövaatimukset

3.1.1 Yleistä sisältövaatimuksista

Maakuntakaavan sisältövaatimuksista on säädetty MRL 28 §:ssä. Vaatimukset on otettava huomioon siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää. Sisältövaatimuksissa konkretisoituvat maankäyttö- ja rakennuslain yleisavoite kestävän kehityksen edistämisestä ja kaikille kaavamuodoille yhteiset MRL 5 §:n mukaiset alueiden käytön suunnittelun tavoitteet.

Maakuntakaavaa laadittaessa on valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet otettava huomioon siten, että edistetään niiden toteuttamista. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulevat mm. aluerakenteen tasapainoista kehittämisestä, elinkeinoelämän kilpailukykyä sekä elinympäristön toimivuutta ja taloudellisuutta. Tavoitteissa kiinnitetään erityistä huomiota ihmisten terveydelle aiheutuvien haittojen ja riskien ennalta ehkäisemiseen ja olemassa olevien haittojen poistamiseen. Ta-

voitteilla edistetään kansallisen kulttuuriympäristön ja rakennusperinnön sekä niiden alueellisesti vaihtelevan luonteen säilymistä. Tavoitteissa kiinnitetään erityistä huomiota myös liikenne- ja kuljetustarpeen vähentämiseen sekä liikenneturvallisuuden ja ympäristöystävällisten liikennemuotojen käyttöedellytysten parantamiseen.

Maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota maakunnan oloista johdettuun erityisiin tarpeisiin. Kaava on myös mahdollisuuksien mukaan yhteen sovitettava maakuntakaava-alueeseen rajoittuvien alueiden maakuntakaavoituksen kanssa.

Luonnonsuojelulain (1096/1996, LSL) mukaisten luonnonsuojeluohjelmien ja -päästösten sekä maisema-aluetta koskevien päästösten tulee olla ohjeena maakuntakaavaa laadittaessa. Asiaa käsitellään tarkemmin kohdassa 3.1.3.

Maakuntakaavaa laadittaessa on erityisesti kiinnitettävä huomiota maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, alueiden käytön ekologiseen kestävyyteen, ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin, vesi- ja maa-ainesvarojen kestäväan käyttöön, elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin, maiseman, luonnon-

arvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen sekä virkistysarvoihin.

Maakuntakaavaa laadittaessa on myös pidettävä silmällä alueiden käytön taloudellisuutta ja sitä, ettei maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheudu kaavasta kohtuutonta haittaa.

Maakuntakaavaan liittyy MRL 33 §:n nojalla välittömästi rakentamiseen kohdistuva ehdollinen rakentamisrajoitus, joka on lähtökohtaisesti voimassa virkistys- tai suojelualueeksi taikka liikenteen tai teknisen huollon verkostoja tai alueita varten osoitetuilla alueilla. Rakentamisrajoitusalueutta voidaan kuitenkin erityisellä määräyksellä supistaa tai laajentaa. Rakentamisrajoitusta käsitellään tarkemmin kohdassa 8.1.

Seuraavassa tarkastellaan lähemmin maakuntakaavan oikeusvaikutusten kannalta keskeisiä sisältövaatimuksia. Kaikkia maakuntakaavan sisältövaatimuksia käsitellään tarkemmin ”Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa” -oppaassa.

3.1.2

Selvitysten merkitys

Maakuntakaavan tulee MRL 9 §:n mukaisesti perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin, jotta kaavan toteuttamisen vaikutukset voidaan tarpeellisessa määrin tunnistaa, ennakoida ja ottaa huomioon kaavaa laadittaessa ja hyväksyttäessä. Vaikutusselvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia

vaikutuksia. Lain säännöstä täsmentää MRA 1 §, jonka mukaan kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus, aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Maakuntakaavaa laadittaessa on maakuntakaavan sisältövaatimuksissa mainitut seikat otettava huomioon ja selvittävä siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää (MRL 28.5 §).

Kaavaa laaditaan ja sen vaikutuksia arvioidaan nojautuen olemassa oleviin lähtötietoihin, jotka täydentyvät kaavaa laadittaessa tehtävillä perus- ja vaikutusselvityksillä. Lähtötiedot ja perusselvitykset antavat lähtökohdan ratkaistavien alueidenkäyttökysymysten määrittelylle ja kaavan laatimiselle sekä ovat perusteena kaavassa tehtävien aluevarausten tarpeellisuudelle. Vaikutusselvitysten ja -arvioinnin avulla haetaan puolestaan parasta mahdollista suunnitteluratkaisua. Asiaa käsitellään tarkemmin ”Osallistuminen ja vaikutusten arviointi maakuntakaavoituksessa” -oppaassa.

Maakuntakaavassa esitetyt hankkeet ja maankäyttöratkaisut eivät yleensä ole vielä maakuntakaavavaiheessa konkreettisia. Kaavaratkaisut samoin kuin niitä koskevat selvitykset täydentyvät ja täsmentyvät kuntakaavoituksen ja hankesuunnittelun yhteydessä. Maakuntakaavoituksessa on kuitenkin selvitysten avulla voitava varmistua siitä, että kaavan sallimien toteuttamisvaihtoehtojen puitteissa löytyy kaavan sisäl-

1.
2.
3.
tövaatimusten kannalta hyväksyttävä ratkaisu. Mikäli tämä edellyttää tavanomaisesta poikkeavia toteuttamiskäytännöjä, on maakuntakaavassa annettava suunnittelua tarkemmin ohjaavia kaavamääräyksiä. Tällainen määräys voi koskea esimerkiksi tien sijoittamista tunneliin, jos muita ympäristöllisesti hyväksyttäviä tärkeitä ratkaisuja ei ole löydettävissä.

Maakuntakaavassa osoitettu aluevaraus ei anna oikeutta toteuttaa kaavassa esitettyä hanketta ympäristövaikutuksia huomioimatta. Kuntakaavoituksessa, hankkeen yksityiskohtaisessa suunnittelussa ja lupamenettelyssä on siten edellytettävä myös maakuntakaavan mukaiselta hankkeelta ympäristövaikutusten asianmukaista huomioimista. Tällainen myöhempi selvitys voi myös estää maakuntakaavassa osoitetun ratkaisun toteuttamisen.

Maakuntakaava voi myös vanhentua siten, että kaavan laatimisvaiheessa tiedossa olleet ympäristövaikutukset, niitä koskeva tietämys tai ympäristölliset vaatimukset muuttuvat siinä määrin, ettei maakuntakaavassa esitettyä hanketta voida enää pitää toteuttamiskelpoisena. Tällaisen tilanteen tulisi johtaa kaavamuuтокseen kaavan ajan tasalla pitämistä koskevan vaatimuksen johdosta. Ympäristölliset vaatimukset ovat voineet muuttua myös esimerkiksi kansainvälisistä sopimuksista johtuen. Toisaalta on huomattava, että teknistaloudellinen kehitys voi myöhemmin tehdä mahdolliseksi sellaisen hankkeen, jota ei ole voitu pitää maa-

kuntakaavaa laadittaessa mahdollisena.

Kaavoitukseen liittyvää ympäristövaikutusten arviointia täydennetään tarpeen mukaan ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) mukaisesti hankkekohtaisessa arviointimenettelyssä. Kaavoitukseen liittyvät arviointi- ja vuorovaikutusmenettelyt ja hankkekohtaisen vaikutusten arvioinnin menettelyt voidaan ainakin osittain yhdistää, mikäli tämä on kaavoituksen ja hankesuunnittelun ajoituksen kannalta mahdollista.

3.1.3

Luonnonsuojelulain ja siinä tarkoitettujen ohjelmien ja -päästöjen huomioon ottaminen maakuntakaavassa

Luonnonsuojelulain 7 ja 77 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja -päästöjen sekä 32 §:ssä tarkoitettua maisema-alueita koskevien perustamispäätösten tulee olla ohjeena maakuntakaavaa laadittaessa. Luonnonsuojelulaki teki luonnonsuojeluohjelmista lakisääteisiä ja maakuntakaavan sisältövaatimuksiin oikeudellisesti vaikuttavia.

Valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen turvaamiseksi voidaan LSL 7 §:n nojalla laatia luonnonsuojeluohjelmia, jotka hyväksyy valtioneuvosto. Näiden uusien luonnonsuojeluohjelmien oikeusvaikutuksista säädetään LSL 9 §:ssä, jonka mukaan ohjelmaan kuuluvalla alueella ei saa suorittaa sellaista toimenpidettä, joka vaarantaa suojelun tarkoituksen (toimenpiderajoitus). Ohjel-

milla on myös viranomaisvaikutus, joka koskee valtion viranomaisia ja laitoksia. Näiden on suunnitellensa toimenpiteitään ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta luonnonsuojeluohjelman toteuttamista.

Maakuntakaavan sisältöön oikeudellisesti vaikuttavia ovat myös ne valtioneuvoston jo hyväksymät vanhat suojeluohjelmat ja -päätökset, jotka on mainittu LSL 77 §:ssä. Näitä ovat:

- kansallis- ja luonnonpuistoverkon kehittämisohjelma (24.2.1978, täydennetty 2.4.1980, 19.12.1985 ja 16.6.1988);
- soidensuojelun perusohjelma (19.4.1979 ja 26.3.1981);
- lintuvesiensuojeluohjelma (3.6.1982);
- lehtojensuojeluohjelma (13.4.1989);
- Mikkelinlaarten saariryhmän suojelupäätös (24.8.1989);
- rantojensuojeluohjelma (20.12.1990);
- vanhojen metsien suojeluohjelma (27.6.1996).

Luonnonsuojelulain mukaisten ohjelmien ja päätösten ohjeena oleminen tarkoittaa niiden mukaisten alueiden ja kohteiden esittämistä maakuntakaavassa kaavan esitystarkkuuden mukaisella tavalla. Suojeluohjelman sisältyvän alueen rajausta voidaan tarkempien selvitysten perusteella osoittaa maakuntakaavassa tarkistettuna. Tarkistaminen voi tulla kyseeseen erityisesti silloin, jos alueen luonnonarvoissa on ohjelman hyväksymisen jälkeen tapahtunut muutoksia tai mikäli siihen on muutoin erityisiä syitä.

Kaikkia luonnonsuojeluohjelmiin sisältyviä alueita ei ole tarkoitus suojella luonnonsuojelulailla. Esimerkiksi rantojensuojeluohjelman toteuttamistapana on usein rantayleis- ja ranta-asemakaavoitus. Näiden alueiden osalta maakuntakaavan ohjausvaikutus kohdistuu erityisesti yksityiskohtaisempaan kaavoitukseen.

Myös suojeluohjelmien ja -päätösten ulkopuolisilla alueilla voi olla luonnonarvoja, jotka otetaan huomioon maakuntakaavassa. Maakuntakaavassa voidaan osoittaa maakunnallisesti merkittäviä suojelun arvoisia alueita. Näiden alueiden suojelua ei kuitenkaan pääsääntöisesti toteuteta luonnonsuojelulain keinoin, vaan esimerkiksi kaavassa annettavin suojelumääräyksin, joita selostetaan tarkemmin kohdassa 3.3.4.

Valtioneuvoston 3.5.1984 hyväksymä harjijensuojeluohjelma ei ole luonnonsuojelulain mukainen suojeluohjelma. Se toimii maakuntakaavaa laadittaessa alueen luonnonarvoja kuvaavana valtakunnallisena inventointina ja valtioneuvoston kannanottona siihen kuuluvien alueiden suojelemisesta. Harjijensuojeluohjelman toteutustapoja ovat lähinnä maa-aineslain ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset keinot.

Maisemansuojelua voidaan toteuttaa perustamalla luonnonsuojelulain mukainen maisema-alue (LSL 32 §). Valtakunnallisesti merkittävän maisema-alueen perustamisesta ja tarkoituksesta tekee päätöksen ympäristöministeriö ja muusta maisema-alueesta alueellinen ympäristökeskus maakunnan lii-

1.
2.
3.
ton esityksestä. Maisema-alue voidaan perustaa luonnon- tai kulttuurimaiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi. Maisema-alueen rajauksen mahdollista tarkentumista koskevat pääosin samat periaatteet kuin luonnonsuojeluohjelmia. Lisäksi on syytä huomata, että maakuntakaavaa laadittaessa on otettava huomioon myös muut valtakunnallisesti ja maakunnallisesti arvokkaat maisema- ja kulttuuriperintöalueet ja -kohteet.

Maakuntakaavaa laadittaessa on MRL 197.1 §:n viittaussäännöksen perusteella muutenkin noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään. Maakuntakaavaa ei siten voi hyväksyä eikä vahvistaa, jos se johtaisi luonnonsuojelulaissa asetettujen yksilöityjen suojeluvelvoitteiden rikkomiseen.

Maakuntakaavatasolla kysymykseen voivat tulla lähinnä LSL 4 luvun luontotyyppien ja 6 luvun eliölajien suojelua koskevat säännökset. Suojeltuihin luontotyypppeihin kuuluvia luonnontilaisia tai luonnontilaiseen verrattavia alueita ei saa muuttaa niin, että luontotyyppin ominaispiirteiden säilyminen kyseisellä alueella vaarantuu. Kielto tulee voimaan, kun alueellinen ympäristökeskus on päätöksellään määritellyt suojeltuun luontotyyppiin kuuluvan alueen rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille (LSL 29 ja 30 §). Erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaidan hävittäminen tai heikentäminen kielle-

tään LSL 47.2 §:ssä. Tämänkin kiellon voimaantulo edellyttää alueellisen ympäristökeskuksen rajauspäätöstä. Sen sijaan luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden selvästi luonnossa havaittavien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kiellettyä suoraan LSL 49.1 §:n nojalla. On kuitenkin huomattava, että maakuntakaava on yleispiirteinen suunnitelma, joka antaa jatkosuunnittelulle liikkumavaraa. Tämän liikkumavaran sallimissa puitteissa kaavalle on käytännössä usein osoitettavissa toteuttamisvaihtoehto, joka ei ole edellä mainittujen kieltojen vastainen. Asiaa käsitellään tarkemmin "Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa" -oppaassa.

3.1.4

Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkoston huomioon ottaminen

Maankäyttö- ja rakennuslain 197.1 §:n mukaan kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on noudatettava, mitä LSL 10 luvussa säädetään. LSL 10 luku sisältää Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkostoa koskevat erityissäännökset. Suomen Natura 2000 -verkosto koostuu lintudirektiivin perusteella Euroopan yhteisön komissiolle ilmoitetuista linnustonsuojelualueista ja alueista, jotka komissio tai neuvosto on luontodirektiivin perusteella hyväksynyt yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi.

Maakuntakaava on LSL 65 §:n tarkoit-

tama suunnitelma, jota laadittaessa on arvioitava, heikentääkö kaava todennäköisesti merkittävästi niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Arviointivelvollisuus koskee myös sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Asiaa käsitellään tarkemmin "Osallistuminen ja vaikutusten arviointi maakuntakaavoituksessa" -oppaassa.

Kaavaa laadittaessa on MRL 9 §:n mukaisesti riittävästi selvitettävä kaavan vaikutukset. Näiden selvitysten perusteella on voitava tehdä johtopäätös siitä, heikentääkö maakuntakaava todennäköisesti merkittävästi Natura 2000 -verkoston turvaamia luonnonarvoja. Mikäli kaavasta ei aiheudu todennäköisesti merkittävää haittaa Natura 2000 -verkoston turvaamille luonnonarvoille, kaava voidaan hyväksyä ja vahvistaa ilman LSL 65 §:n tarkoittamia yksityiskohtaisempia vaikutusselvityksiä.

Mikäli taas maakuntakaavan toteuttaminen saattaisi todennäköisesti merkittävästi heikentää niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon, on suoritettava LSL 65 §:ssä tarkoitettu arviointi. Tämä arviointi kohdistuu nimenomaan kyseessä olevan Natura-alueen luonnonarvoihin ja se on siten yksityiskohdaisempi arviointi kuin MRL 9 §:ssä tarkoitettu yleinen kaavan vaikutusarviointi.

Mikäli arviointi osoittaa, että hanke merkittävästi heikentää Natura-alueen luon-

nonarvoja, kaavaa ei voida LSL 66 §:n mukaan hyväksyä tai vahvistaa tältä osin, ellei valtioneuvosto yleisistunnossa päättä, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä eikä vaihtoehtoisia ratkaisuja ole.

Maakuntakaavaa laadittaessa, hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on siten katsottava, että kaavan vaikutukset Natura-alueen luonnonarvoihin on asianmukaisesti arvioitu, jos se lain mukaan on tarpeen. Arvioinnin perusteella on voitava todeta, heikentääkö hanke merkittävästi Natura-alueen turvaamia luonnonarvoja. Kaavaa hyväksyttäessä on siten vakuututtava, että esimerkiksi Natura-alueen läheisyyteen kaavoitettu uusi tielinja voidaan toteuttaa siten, että merkittävää heikennystä Natura-alueen luonnonarvoille ei aiheudu.

Natura-alueella voidaan yleensä jatkaa alueen nykyistä käyttöä ja alueella jo olevien rakenteiden tavanomaista kunnossapitoa. Alueella jo olevat tiet, rautatiet ja johtolinjat ym. voidaan siten merkitä maakuntakaavaan Natura-alueesta huolimatta. Valtioneuvoston Natura-päätös ei vaikuta myöskään sellaisiin alueen käyttöä koskeviin lupiin, jotka olivat lainvoimaisina voimassa Natura-päätöksen tekohetkellä.

3.1.5

Kohtuuton haitta

Kaavaa laadittaessa on MRL 28.4 §:n mukaan myös pidettävä silmällä sitä, ettei

1.
2.
3.

maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle aiheutu kohtuutonta haittaa. Säännöstä sovellettaessa on kuitenkin samalla otettava huomioon maakuntakaavan tehtävä yleistä etua palvelevana suunnitelmana. Silmälläpito-normi edellyttää kohtuuttoman haitan yhteen sovittamista muiden sisältövaatimusten kanssa, jotka on otettava samanaikaisesti huomioon kaavaa laadittaessa. Ottaen huomioon maakuntakaavan yleispiirteisyys yhteen sovittaminen voidaan pääsääntöisesti toteuttaa siten, ettei maakuntakaavasta aiheudu maanomistajalle kohtuutonta haittaa.

Maakuntakaavasta saattaa aiheutua kohtuutonta haittaa silloin, jos maanomistajan maista suuri osa joutuisi maakuntakaavasta johtuen tosiasialliseen toimenpidekieltoon esimerkiksi suojelumääräyksen vuoksi. Pelkkä maakuntakaavatasoinen aluevaraus ilman erityistä kaavamääräystä voinee aiheuttaa vain harvoin lain tarkoittamaa kohtuutonta haittaa, mikäli maakuntakaavaa laadittaessa on pidetty silmällä mahdollisuuksia yksityiskohtaisemman suunnittelun yhteydessä välttää kohtuutonta haittaa. Kohtuuttoman haitan vaara voidaan yleensä välttää vielä kuntakaavoituksessa, paitsi jos maakuntakaavassa osoitettua maankäyttöä ei voida esimerkiksi maastollisista syistä sovittaa tarpeellisessa määrin maanomistusoloihin. Maakuntakaavan pohjalta on voitava laatia sellainen yleiskaava, josta ei aiheudu maanomistajalle MRL 39.4 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta haittaa.

Kohtuutonta haittaa arvioitaessa on

huomattava MRL 33.2 §:n ehdollinen rakentamisrajoitus, jonka mukaan jo huomattavan haitan ilmeneminen rakennushankkeen yhteydessä johtaa joko rakennuslupa- tai kohtuulliseen korvaukseen. Huomattavan haitan kynnys on kohtuuttoman haitan kynnystä matalammalla. Kohtuuton haitta voi siten konkretisoitua maakuntakaavan yhteydessä lähinnä tilanteissa, joissa ei ole kyse rakennushankkeen estymisestä, vaan maanomistajan tai oikeuden haltijan muun toiminnan ja erityisesti elinkeinotoiminnan estymisestä tai muodostumisesta kohtuuttoman hankalaksi tai kalliiksi.

3.1.6

Toteutusvastuu

Kaavaa laadittaessa on selvitettävä, kenen toteutettavaksi kaava ja sen edellyttämät toimenpiteet kuuluvat (MRL 28.4 §). Valta-kunnallisiksi katsottavat aluetarpeet osoitetaan yleensä valtion viranomaisen toteutettavaksi. Asian luonteesta johtuen yleiset tie-alueet ja ratalinjat katsotaan valtion sektori-viranomaisen toteutettavaksi ilman erityistä kaavamerkintääkin. Kuitenkin kaikissa epäselvissä tilanteissa toteuttaja tulee selvittää kaavoituksen yhteydessä ja myös ilmaista maakuntakaavassa.

Valtion lisäksi maakuntakaavan toinen päätoteuttaja on kyseessä oleva kunta. Kunnan toteutusvastuu konkretisoituu yleensä vasta kuntakaavoituksen yhteydessä. Kuitenkin esimerkiksi monet teknisen huollon

järjestelyt ja virkistysalueet voivat sijoittua alueille, joilla ei ole kuntakaavaa. Tällöin toteuttaminen ja sen mahdollisesti edellyttämä lunastusoikeuden käyttö perustuu maakuntakaavaan.

Maakuntakaavan hyväksyminen ja vahvistaminen ei tuo vielä muutoksia alueiden käyttöön ilman toteutustoimenpiteitä. Näin ollen esimerkiksi maakuntakaavan virkistysalueilla ei ole jokamiehenoikeuksia laajempia oikeuksia ilman virkistysalueen toteutusta eli virkistysalueen hankkimista kyseessä olevan viranomaisen hallintaan. Sama koskee esimerkiksi kaavassa olevia yleisiä teitä, rautateitä tai energiaverkon alueita.

Maankäyttö- ja rakennuslain 99.2 §:n mukaan ympäristöministeriö voi antaa kaavaa toteuttavalle viranomaiselle oikeuden lunastaa maakuntakaavassa valtion, seudun, kuntayhtymän tai kunnan väestön yhteisiin tarpeisiin osoitetun alueen. Tämän mukaisesti maakuntakaavan toteuttajaksi voidaan katsoa joko valtion, seudun, kuntayhtymän tai kunnan viranomaiset. Asiaa käsitellään tarkemmin luvussa 9.

3.2 Maakuntakaavan esitystapa ja tulkinta

Maakuntakaava esitetään kartalla. Kaavaan kuuluvat myös kaavamerkinnot ja -määräykset. Lisäksi maakuntakaavaan liittyy se-
lostus, jossa esitetään kaavan tavoitteiden,

eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot (MRL 29 §). Maakuntakaavan sisältövaatimukset määrittelevät sen, mitä asioita maakuntakaavan tulee sisältää.

Koska maakuntakaava laaditaan yleispiirteisenä kaavana, jossa keskitytään maakunnan kannalta keskeisiin kysymyksiin, maakuntakaavan maankäyttöratkaisuja, kaavamerkintöjä ja kaavamääräyksiä on tulkittava pääosin yleispiirteisinä. Maakuntakaavan esittämistavasta riippumatta maakuntakaavassa esitettävät maankäyttöratkaisut on tarkoitettu täsmentymään vasta yksityiskohtaisemman suunnittelun tai lupamenettelyn yhteydessä. On kuitenkin otettava huomioon se, että maakuntakaavan tulkinta voi vaihdella maankäyttömuodoittain. Esimerkiksi suojelualuevarausten osalta liikkumavara voi olla vähäinen.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 9 §:n mukaan maakuntakaava esitetään kartalla tai kartoilla sellaisessa mittakaavassa, että niistä alueiden käytön ohjaustarve huomioon ottaen ilmenevät tarkoituksenmukaisella tavalla alueiden käytön periaatteet, tarpeelliset alueet ja kaavan muu sisältö.

Maakuntakaavan mittakaava johtaa jos sinänsä aluevarausten yleispiirteiseen tulkintaan. Mittakaavan vuoksi pienialaisten maakunnallisten kohteiden esittäminen maakuntakaavakartalla saattaa tuottaa ongelmia. Myös kohdemerkintää on tulkittava yleispiirteisenä, joskin liikkumavara voi olla suppeampi ja erityislainsäädäntö (esimer-

kiksi muinaismuistolaki) saattaa ratkaista varsinaisen aluerajauksen yksityiskohdat.

Maakuntakaavaan liittyy kaavaselos-tus. Kaavaselistusta ei vahvisteta eikä sillä ole muutoinkaan suoranaisia oikeudellisia vaikutuksia, mutta selostuksella on huomattava merkitys kaavan sisällön ja usein myös oikeusvaikutusten tulkinnassa. Kaavaselos-tus selvittää ja täydentää kaavakarttaa ja siihen kuuluvia merkintöjä ja määräyksiä. Kaavaselistuksen sisällöstä säädetään tarkemmin MRA 10 §:ssä.

Kaavaselistuksen lisäksi maakunta-kaava-asiakirjoihin liittyy muuta taustama-teriaalia, jolla ei kuitenkaan ole kaavan tul-kinnan kannalta samaa merkitystä kuin kaa-vaselistuksella.

3.3 Kaavamerkinnät ja -määräykset

3.3.1

Yleiset periaatteet

Ympäristöministeriö on 31.3.2000 antanut asetuksen maankäyttö- ja rakennuslain mu-kaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöis-tä. Asetus on julkaistu Suomen rakentamis-määräyskokoelmassa (osa A 5) ja ympäris-töministeriön Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarjan oppaassa 1. Kaavamer-kintäasetus muodostaa kaavojen merkintä-järjestelmän perustan, mutta kaavoissa voi-daan tarvittaessa käyttää muitakin merkin-töjä. Kun kaavassa käytetään asetuksen mu-

kaista merkintää, sitä on käytettävä asetuk-sessa esitetystä tarkoituksessa.

Kehittämisperiaattemerkinnöillä voi-daan osoittaa mm. maakunnallisesti tärkeitä kehittämisen kohdealueita. Kehittämisperi-aattemerkintöjen sisältö ja tulkinta voi olla aluevarausmerkintöjä yleispiirteisempää ja ne antavat siten aluevarausmerkintöjä suu-remman suunnitteluvapauden kuntakaavoitukselle.

Aluevarausmerkinnällä osoitetaan alu-een pääasiallinen käyttötarkoitus. Maakun-takaavassa osoitetaan aluevarauksia vain sil-tä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taik-ka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen. Kaavajärjestelmän luonteeseen kuuluu, että yleispiirteisemmässä kaavassa osoitettu maankäyttöratkaisu täsmentyy ja jäsentyy tarkemmaksi yksityiskohtaisempia kaavoja laadittaessa. Siinäkin tapauksessa, että maa-kuntakaavan maankäyttömuotoa ei ole osoitettu esitystavaltaan yleispiirteisenä, kaavaratkaisua on pääsääntöisesti tulkitta-va yleispiirteisenä.

Maakuntakaavaan voi sisältyä myös kaavan osa-alueiden erityisominaisuuksia ku-vaavia rasteri- ja viivamerkintöjä. Niitä käy-tetään yleensä päällekkäin aluevarausmer-kinnan kanssa. Näillä merkinnöillä voidaan korostaa erityisominaisuuksien huomioon ot-tamista maakuntakaavaa toteutettaessa.

Kaavamääräyksillä voidaan tarkentaa

kaavamerkinnöillä ilmoitettua alueen käyttötarkoitusta ja -periaatetta. Ne voivat muutoinkin täsmentää kaavaa. Maakuntakaavassa voidaan antaa määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sen sisällölle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen tarvitaan kaava-alueetta suunniteltaessa tai rakennettaessa (MRL 30.1 §). Kaavamääräykset on hallinto-käytännössä jaettu alueiden käytön suunnittelua ja muita viranomaistoimenpiteitä koskeviksi suunnittelumääräyksiksi ja välittömästi rakentamista koskeviksi rakentamismääräyksiksi. Lisäksi MRL 30.2 §:ssä säädetään erikseen suojelumääräyksistä. Kaavamääräyksillä ei voida laajentaa eikä myöskään tulkita lain säännöksiä, vaan ainoastaan täydentää itse kaavaa.

Erityislainsäädännössä saatetaan asettaa rajoja ja ehtoja maankäytön suunnittelulle ja asettaa rakentamisedellytykseksi erityisviranomaisen lupaharkinta. Kaavamääräyksillä ei voida luoda uusia lupajärjestelmiä eikä kaavamääräyksillä voida myöskään sitoa erityislainsäädännön nojalla toimivan viranomaisen oikeudellista harkintavaltaa. Maakuntakaavalla on erityinen merkitys viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Suhdetta erityislainsäädäntöön käsitellään tarkemmin luvuissa 6 ja 7.

Kaavamääräyksiä on tulkittava maakuntakaavan luonne huomioon ottaen yleispiirteisesti, joskin MRL 30.2 §:n mukaisten suojelumääräysten ja suojelualueiden kohdalla tulkinta voi olla olosuhteista riippuen tavanomaista täsmällisempää.

3.3.2

Suunnittelumääräykset

Suunnittelumääräyksillä ohjataan ensisijassa kuntien kaavoitusta ja muuta eri viranomaisten alueiden käyttöä koskevaa suunnittelua. Suunnittelumääräykset voivat koskea myös sellaista viranomaisten alueiden käyttöä koskevien toimenpiteiden suunnittelua ja toteuttamista, jolla vaikutetaan alueen käyttötapoihin tai käytön määrään. Edellytyksenä on, että kyseisillä seikoilla on oleellista merkitystä kaavan sisältövaatimusten ja alueiden käytön yhteen sovittamisen kannalta. Asia voi liittyä esimerkiksi toiminnasta aiheutuvien haitallisten ympäristövaikutusten huomioon ottamiseen. Tällaisia määräyksiä annettaessa on erityistä huomiota kiinnitettävä edellä kuvattuihin, erityislainsäädännön ja kaavamääräysten välisiin suhteisiin.

Suunnittelumääräyksillä voidaan antaa yksityiskohtaisempaa suunnittelua koskevia rajoituksia ja reunaehtoja sekä laventaa kaavamerkinnän mukaista tulkintaa. Suunnittelumääräykset voivat koskea myös alueen ympäristöarvojen säilyttämistä sekä haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista. Ympäristövaikutuksiin liittyvä kaavamääräys voi koskea esimerkiksi maakuntakaavan tielinjaukseen liitettävää määräystä, jonka mukaan tarkemman suunnittelun yhteydessä on otettava huomioon ja turvattava linjauksen läheisyydessä oleva merkittävä maisema tai kulttuurialue taikka

yhtenäinen kyläalue. Kaavamääräys rajaa siten maakuntakaavan yleispiirteisyden sallimista vaihtoehtoista ne linjausvaihtoehtoja tai tekniset ratkaisut, jotka olisivat vaaraksi kyseiselle suojelualueelle. Suunnittelu- määräyksillä voidaan tarvittaessa ohjata kuntakaavoituksen tai muun maakuntakaavaa toteuttavan toiminnan ajoitusta, mutta määräyksillä ei voida velvoittaa kuntaa tai muuta viranomasta maakuntakaavaa toteuttavan suunnittelun aloittamiseen.

3.3.3

Rakentamismääräykset

Maakuntakaavalla on myös välittömästi rakentamiseen kohdistuvia oikeusvaikutuksia, joita voidaan täsmentää rakentamismääräyksin. MRL 33 §:n nojalla maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi taikka liikenteen tai teknisen huollon verkostojen tai alueita varten osoitetulla alueella on voimassa rakentamista koskeva rajoitus. Rakentamisrajoituksen alaa voidaan kaavassa erityisellä määräyksellä supistaa tai laajentaa. Rakentamisrajoitusalueella on voimassa ehdollinen rakentamisrajoitus. Rakentamisrajoitusta käsitellään tarkemmin kohdassa 8.1.

Rakentamismääräykset liittyvät kiinteästi rakentamisrajoitukseen. Rakentamismääräyksillä voidaan määritellä yleispiirteisesti, minkälainen rakentaminen on maakuntakaavan mukaista rakentamisrajoitusalueilla. Yksittäistapauksessa se, vaikeuttaa- ko rakentaminen maakuntakaavan toteutu-

mista, ratkaistaan kuitenkin rakennuslupaharkinnassa. Rakentamisrajoitusalueen ulkopuolisille alueille rakentamismääräyksiä ei voida antaa, koska maakuntakaava ei ohjaa rakentamista näillä alueilla.

3.3.4

Suojelumääräykset

Jos jotakin aluetta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, maakuntakaavassa voidaan MRL 30.2 §:n nojalla antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä. Näiden suojelumääräysten kautta maakuntakaava voi ohjata myös muuta maankäyttöä kuin rakentamista. Suojelumääräyksen antamisen edellytyksenä on, että aluetta on erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava. Näin ollen esimerkiksi metsänhakuuta ei voida määräyksellä rajoittaa, ellei alueella ole myös erityisiä ympäristöarvoja. Ympäristöarvojen on käytävä ilmi kaava-asiakirjoista ja niiden on perustuttava riittäviin selvityksiin.

Toisin kuin MRL 33.1 §:n mukainen rakentamisrajoitus, suojelumääräykset eivät ole luonteeltaan ehdollisia. Tästä syystä on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei niistä, kaavan muu sisältö huomioon ottaen, aiheudu maanomistajalle kohtuutonta haittaa. Tähän on mahdollista vaikuttaa määräysten voimassaolon alueellisella ja ajallisella rajaamisella sekä antamalla sisällöllisesti lie-

viä määräyksiä. Suojelumääräysten muista kaavamääräyksistä poikkeavan luonteen vuoksi kaavasta tulee selkeästi käydä ilmi, mitkä määräykset ovat suojelumääräyksiä. Myös suojelumääräysten selkeään muotoiluun on kiinnitettävä erityistä huomiota. Suojelumääräysten tarkoituksen vuoksi niitä tulkitaan usein muita maakuntakaavamääräyksiä tiukemmin.

Suojelumääräyksellä ei voida velvoittaa maanomistajaa aktiivisiin toimenpiteisiin maakuntakaavan toteuttamisen edistämiseksi. Sen sijaan suojelumääräyksellä voidaan asettaa alueen erityisten ympäristöarvojen turvaamiseksi tarpeellisia rajoituksia ja reunaehtoja. Suojelumääräyksillä voidaan turvata erityisten ympäristöarvojen säilyminen ennen kuin maakuntakaavaa ryhdytään toteuttamaan esimerkiksi yksityiskohtaisemman kaavoituksen, luonnonsuojelulain ja rakennussuojelulain keinoin. Toisaalta suojelumääräykset ovat tarpeen myös silloin, kun ympäristöarvojen säilyminen on tarkoitus turvata suoraan maakuntakaavalla.

Maakuntakaava on keskeinen *maise-man* suojelun väline. Maakuntakaavassa voidaan antaa määräyksiä ja osoittaa maisemallisesti arvokkaita alueita maisema-arvojen turvaamiseksi. Maisema-arvojen suojelemiseksi voidaan perustaa myös LSL 32 §:n mukainen maisema-alue. Tällaisen maisema-alueen perustamispäätöksessä voidaan antaa maiseman olennaisten piirteiden säilyttämiseksi tarpeellisia määräyksiä, jotka

eivät kuitenkaan saa aiheuttaa maanomistajalle merkityksellistä haittaa. Maakuntakaava-alueella näitä määräyksiä sovelletaan riittävästi kaavamääräysten kanssa.

Jos alueen *luonnonarvot* on suojeltu tai tarkoitus suojella luonnonsuojelulain nojalla, ei pysyvän suojelumääräyksen antamiseen maakuntakaavassa ole useinkaan tarvetta. Sen sijaan maakuntakaavassa voi olla perusteltua antaa tällaiselle alueelle edellä mainittu määräaikainen suojelumääräys, jolla turvataan luonnonarvojen säilyminen ennen luonnonsuojelulain mukaisen suojelun toteuttamista. Maakuntakaava-alueella voi olla myös sellaisia maakunnallisesti merkittäviä luonnonarvoja, joita ei ole suojeltu tai tarkoitus suojella luonnonsuojelulain nojalla. Näiden luonnonarvojen säilyminen on mahdollista turvata suojelumääräyksiin.

Valtakunnallisesti ja maakunnallisesti merkittävät suojelunarvoiset *rakennetut alueet ja kulttuurihistoriallisesti merkittävät alueet* on otettava huomioon maakuntakaavassa. Maakuntakaavassa annettavilla suojelumääräyksillä on merkitystä erityisesti taajamien ulkopuolella, jossa rakennettuun ympäristöön sisältyvien arvojen turvaaminen voi perustua suoraan maakuntakaavaan. Usein rakennettua ympäristöä koskeva suojelu kuitenkin täsmentyy yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa ja rakennussuojelulain keinoin.

3.4 Siirtymäsäännösten vaikutuksia

Rakennuslain nojalla voimaan tullut seutukaava on MRL 210.1 §:n mukaan voimassa rakennuslain mukaisin seutukaavan oikeusvaikutuksien, kunnes se korvataan uuden lain mukaisella maakuntakaavalla tai kumotaan. Jollei seutukaavaa korvata maakuntakaavalla 1.1.2010 mennessä, se muuttuu oikeusvaikutuksiltaan uuden lain mukaiseksi maakuntakaavaksi.

Jos seutukaava korvataan vain osittain maakuntakaavalla, tulevat maakuntakaava ja seutukaava ja niissä olevat kaavamerkinnot ja -määräykset rinnakkain sovellettavaksi. Rinnakkaisessa soveltamisessa noudatetaan samoja periaatteita kuin minkä tahansa osa-alueittain laaditun kaavan yhteydessä. Eri kaava-alueilla voi olla käytössä toisistaan poikkeavia kaavamerkintöjä ja määräyksiä. Ottaen kuitenkin huomioon seutukaavan ja maakuntakaavan erilaiset oikeusvaikutukset, yhdistelmäkarttoihin on syytä rajata selvästi seutukaava- ja maakuntakaava-alueet, jotta kaavamerkintöjen oikeusvaikutukset osataan tulkita oikein kummallakin alueella. Erilaiset oikeusvaikutukset liittyvät lähinnä viranomaisvaikutuksiin ja rakentamisrajoituksiin.

Siirtymäsäännöksen johdosta seutukaavan muuttuessa maakuntakaavaksi syntyy tilanne, jossa seutukaavan kaavamerkinnot saavat uusia oikeusvaikutuksia maakuntakaavamerkintöinä. Keskeisin ero on

viranomaisille syntyvä velvollisuus edistää maakuntakaavan toteuttamista.

Seutukaavan kaavamerkinnot voivat myös poiketa maakuntakaavan kaavamerkinnoista. Kaavamerkintöjen sisältö on selvitettävä seutukaavasta, mutta kaavan oikeusvaikutukset on seutukaavan muututtua maakuntakaavaksi tulkittava maakuntakaavan mukaisina ja maakuntakaavaa on tulkittava kokonaisuutena yleispiirteisemmin kuin seutukaavaa. Kuitenkin tulkinnassa on otettava huomioon kaavan syntyhistoria, joten seutukaavoja on tulkittava erityisesti viranomaisia koskevan maakuntakaavan edistämismääräyksen osalta joustavammin kuin maakuntakaavoiksi laadittuja kaavoja. Viranomaisilla ei ole ollut seutukaavaa laadittaessa samaa vaikutusmahdollisuutta ja vaikutusintressiä kuin maakuntakaavan laatimisen yhteydessä.

Sen estämättä, mitä seutukaavan oikeusvaikutuksista on säädetty, kunta voi MRL 210.2 §:n mukaan ympäristöministeriön suostumuksella ja maakunnan liittoa kuultuaan erityisestä syystä hyväksyä yleiskaavan seutukaavasta poiketen, jos yleiskaavan laatimisen yhteydessä seutukaavassa osoitettu maankäyttöratkaisu todetaan vanhentuneeksi. Tällöin on kuitenkin huolehdittava siitä, että yleiskaava sopeutuu seutukaavan kokonaisuuteen. Lisäksi on otettava huomioon soveltuvin osin, mitä maakuntakaavan sisältövaatimuksista säädetään MRL 28 §:ssä.

4.

Maakuntakaavan oikeusvaikutusten yleisperiaatteet

1.
2.
3.
4.

Maakuntakaavan oikeusvaikutusten yleisperiaatteet

Maakuntakaavan oikeusvaikutukset kohdistuvat:

- yleis- ja asemakaavan laatimiseen ja muuttamiseen sekä muihin maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuviin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi,
- viranomaisten toimintaan suunniteltaessa alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päätettäessä niiden toteuttamisesta,
- rakentamiseen niillä alueilla, joilla on voimassa MRL 33 §:n mukainen rakentamisrajoitus sekä
- suojelumääräysten kautta muihin rakentamista tai alueiden käyttöä koskeviin toimenpiteisiin.

Maakuntakaavan tehtävästä maakunnallisena alueiden käytön suunnitelmana voidaan johtaa eräitä maakuntakaavan ja sen oikeusvaikutusten tulkinnalle yhteisiä periaatteita. Keskeisimmät näistä ovat seuraavat:

1. Maakuntakaavan yleispiirteisyys vaikuttaa sen tulkintaan

Maankäyttö- ja rakennuslain 4 §:n mukaan maakuntakaava sisältää yleispiirteisen suunnitelman alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Maakuntakaavan luonne

yleispiirteisenä kaavana ilmenee myös maakunnan suunnittelun tehtävät määrittelevässä MRL 25 §:ssä ja maakuntakaavan sisältövaatimuksia käsittelevässä MRL 28 §:ssä.

Maakuntakaavan yleispiirteisestä luonteesta huolimatta esimerkiksi oikeusturvanäkökohdat saattavat edellyttää maakuntakaavalta tarkkuutta erityisesti niiltä osin, joilta kaavan oikeusvaikutukset koskevat yksityisiä maanomistajia. Tällaisia osia voivat olla esimerkiksi rakentamisrajituksen alueet ja niitä koskevat rakentamismääräykset sekä suojelumääräykset.

Lähtökohtana maakuntakaavan tulkinnassa on yleispiirteisyys, vaikka maakuntakaavaa ei aina voidakaan laatia sisältöään yleispiirteisenä. Tässä suhteessa maakuntakaava eroaa yleiskaavasta ja erityisesti asemakaavasta. Maakuntakaava sallii yleensä tietyn liikkumavaran esimerkiksi yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa tai muissa toimenpiteissä. Toisaalta erityisesti suojelualueiden ja suojelumääräysten kohdalla tulkinta saattaa eräissä tilanteissa esimerkiksi suojeltavien arvojen luonteesta ja sijoittumisesta johtuen olla maakuntakaavan tavanomaista tulkintaa täsmällisempää, kuten edellä kohdassa 3.3.1 jo on todettu.

2. Valtakunnallisten, maakunnallisten ja seudullisten tavoitteiden turvaaminen korostuu

Maakuntakaavassa esitetään maakunnan tai sen osa-alueen kehittämisen kannalta tarpeelliset alueiden käytön periaatteet ja alueet. Aluevarauksia maakuntakaavassa osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamisen kannalta on tarpeen.

Valtakunnallisten alueidenkäyttövoittojen huomioon ottaminen ja konkretisointi sekä maakunnan tai seudun oloista ja kehittämistarpeista johtuvien tavoitteiden huomioon ottaminen ja niitä koskevien alueiden käytön ratkaisujen osoittaminen voidaan katsoa maakuntakaavan sisällön perusvaatimuksiksi. Maakuntakaavan tulkinnaassa korostuu erityisesti näiden tavoitteiden turvaaminen. Maakuntakaavan ohjausvaikutuksen sallimaa liikkumavaraa arvioitaessa on näin ollen lähtökohtana pidettävä asian merkitystä valtakunnalliselta, maakunnalliselta tai seudulliselta kannalta.

3. Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa vaikuttavat kaavan ohjausvaikutukseen

Maakuntakaavalla tavoiteltu ohjausvaikutus saattaa eri tilanteissa olla erilainen. Tämä erilaisuus vaikuttaa kaavan sisältöön ja esitystapaan.

Maakuntakaavassa voidaan osoittaa toisaalta alueiden käytön muutosalueita ja toisaalta alueita, joiden tulisi säilyä nykyisellään. Moniin maakuntakaavan sisältökysymyksiin liittyy kuitenkin samanaikaisesti sekä muutoksen että säilyttämisen ohjaustarvetta.

Maakuntakaavassa voidaan osoittaa myös kehityksen haluttua suuntaa, joka voi olla joko alueiden käytön muutokseen pyrkivä tai nykyisen tilan säilyttämistä tavoitteleva. Toisaalta maakuntakaava voidaan laatia siten, ettei siinä oteta suoranaisesti kantaa alueiden käytön muuttamis- ja säilyttämistarpeisiin, vaan osoitetaan rajoituksia ja reunaehdot, jotka on otettava huomioon, kun alueiden käyttöä ryhdytään yksityiskohtaisemmin suunnittelemaan tai muutoin järjestämään. Tällöin maakuntakaava jättää alueiden käytön yksilöidyn määrittelyn kunnan kaavoituksen tai muun yksityiskohdaisemman päätöksenteon tehtäväksi osoittamiensa rajoitusten ja reunaehdot puitteissa. Tällaiset rajoitukset ja reunaehdot voivat olla joko positiivisia tai negatiivisia sen mukaan osoittavatko ne alueella sallittua vai kiellettyjä toimintoja tai toimenpiteitä.

Maakuntakaavan edellä mainituilla tavoilla erilainen sisältö vaikuttaa myös maakuntakaavan esitystapaan. Tavoiteltu ohjausvaikutus saattaa esimerkiksi vaikuttaa siihen, miltä osin kaavassa käytetään aluevarauksia osoittavia merkintöjä, miltä osin taas alueiden kehittämisperiaatteita taikka kaavan osa-alueiden erityisominaisuuksia osoittavia merkintöjä.

1.
2.
3.
4.

Pääperiaatteena voidaan pitää sitä, että kehittämisperiaatteita koskevat merkinnät ja niitä täydentävät kaavamääräykset ovat sisällöltään yleispiirteisempiä kuin aluevarausmerkinnät. Ne jättävät siten kunnan kaavoitukselle ja muulle yksityiskohtaisemmalle suunnittelulle tai päätöksenteolle enemmän liikkumavaraa kuin aluevarausmerkinnät.

Kaavan osa-alueiden erityisominaisuuksia kuvaavilla rasteri- ja viivamerkinnoillä sekä näitä täydentävillä kaavamääräyksillä voidaan korostaa erityisominaisuuksien huomioon ottamista maakuntakaavaa toteutettaessa. Niiden ohjaava vaikutus voi merkinnän ja määräyksen sisällöstä riippuen usein olla varsin yleispiirteistä. Toisaalta varsinkin tällaiseen merkintään liittyvällä määräyksellä saatetaan asettaa varsin yksilöityjäkin rajoituksia tai reunaehdoja maakuntakaavan toteuttamiselle.

5

*Maakuntakaavan ohjausvaikutus
alueiden käytön suunnitteluun*

1.
2.
3.
4.
5.

Maakuntakaavan ohjausvaikutus alueiden käytön suunnitteluun

Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. (MRL 32.1 §)

Maakuntakaava ei ole oikeusvaikutteisen yleiskaavan eikä asemakaavan alueella voimassa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitetun kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta. (MRL 32.3 §)

5.1 Kaavaohjauksen yleisperiaatteet

Maakuntakaava sallii kaavajärjestelmän sisällä tarkoituksenmukaisen joustavuuden. Maakuntakaavassa esitetyt alueiden käytön periaatteet ja aluevaraukset täsmentyvät kunnan kaavoituksessa. Toisaalta maakuntakaavan keskeiset periaatteet ja maakuntakaavassa esitetyt maakunnalliset tai seudulliset kaavaratkaisut ovat kuntakaavoituksen lähtökohtana.

Maankäyttö- ja rakennuslain keskeisenä tavoitteena on eri kaavamuuotojen tehtävien ja keskinäisten suhteiden määrittely niin, että kullakin kaavamuuodolla on oma

selkeä asemansa alueiden käytön suunnittelujärjestelmän kokonaisuudessa. Maakuntakaavan tehtävät ja sisällön periaatteet määritellään MRL 25.4 §:ssä, jonka mukaan maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen.

Maakuntakaavan tehtävä kaavajärjestelmässä edellyttää, että merkitykseltään maakunnalliset tai seudulliset maankäyttöratkaisut tai hankkeet osoitetaan jo maakuntakaavassa. Erityisesti silloin, kun maakuntakaavassa on tutkittu ja osoitettu tietyn toiminnan maakunnallisesti merkittävät aluevaraukset tai maakunnallinen verkosto, ei kunnan kaavoituksessa voida katsoa mahdolliseksi hyväksyä maakuntakaavan periaatteita syrjäyttävää ratkaisua. Jos maakuntakaavassa on esimerkiksi tutkittu ja osoitettu maakunnallinen tieverkko tai maakunnallinen suurten kauppakeskusten verkosto, ei kuntakaavalla voida hyväksyä tällaista poikkeavaa ratkaisua.

Muutoinkin maakunnallisesti tai seudullisesti merkittävä maankäyttöratkaisu tai hanke tulee pääsääntöisesti tutkia ja osoittaa maakuntakaavassa. Ratkaisun maakunnallisesta tai seudullisesta merkittävydestä riippuen saattaa tällaisen ratkaisun osoittaminen suoraan kunnan kaavoituksessa, erityisesti yleiskaavassa, olla joissakin tapauksissa mahdollista. Tämä kuitenkin edellyttää, että ratkaisun kaikki oleelliset vaikutukset voidaan kuntakaavassa selvittää, eikä mahdollisilla muilla maakunnallisilla tai seudullisilla sijoittumisvaihtoehdoilla ole erityistä vaikutusta asiaa arvioitaessa. Ratkaisu ei kuitenkaan voi olla maakuntakaavan muun sisällön vastainen (ks. kohta 5.2). Asiasta on aina syytä neuvotella maakunnan liiton ja alueellisen ympäristökeskuksen kanssa esimerkiksi kaavaneuvottelujen yhteydessä. Neuvottelut voivat johtaa maakuntakaavan muutokseen tai sen toteamiseen, että uusi hanke tai maankäyttömuoto soveltuu maakuntakaavassa esitettyyn maankäyttöön tai kaavassa esitettyihin reunaehtoihin ilman kaavamuutosta, vaikka maakuntakaavaa ei ole suunniteltu ko. näkökohtaa huomioon ottaen. Maakunnan liitto voi ottaa myös kantaa asiaan antaessaan MRA 20 §:n edellyttämän lausunnon yleiskaavaehdotuksesta.

Koska maakuntakaavassa käsitellään vain niitä alueidenkäyttökysymyksiä, joilla on vähintään ylikunnallista merkitystä, tulee maakuntakaava-alueen sisään useimmiten jäämään myös valkoisia alueita. Maakunta-

kaavan valkoinen alue ohjaa tällöin kuntakaavoitusta ja muuta maankäyttöä osoittamalla, ettei alueelle kohdistu maakuntakaavassa tutkittuja valtakunnallisia, maakunnallisia tai seudullisia intressejä. Tällainen merkitys on erityisesti kokonaismaakuntakaavan ja osa-alueittain laadittavan maakuntakaavan valkoisilla alueilla.

Vaihemaakuntakaavojen osalta valkoisten alueiden tulkinta määräytyy kaavan sisällön perusteella. Vaihekaavankin valkoiset alueet osoittavat, ettei alueelle kohdistu vaihekaavassa tutkittuja valtakunnallisia, maakunnallisia tai seudullisia intressejä. Vaihekaavan lisäksi on kuitenkin otettava huomioon kaava-alueita ja myös sen valkoisia alueita mahdollisesti koskevat muut voimassa olevat maakunta- ja seutukaavat.

Maakuntakaavan yleis- ja osa-aluekohtaiset määräykset voivat koskea myös kaavan valkoisia alueita.

5.2 Maakuntakaavan joustaminen

Maakuntakaavalla pyritään entistä enemmän tukemaan maakunnan kehittämisedellytyksiä, mikä edellyttää maakuntakaavalta riittävää joustavuutta. Tämä voi koskea sekä aluevarauksia, alueiden käytön kehittämisperiaatteita että kaavamääräyksiä.

Maakuntakaavan huomioon ottamista yleis- ja asemakaavoituksessa voidaan tarkastella seuraavasti:

Maakuntakaavan täsmentyminen

Kaavajärjestelmän peruseriaatteena on, että yleispiirteisempää maankäyttösuunnitelmaa täsmennetään yksityiskohtaisemman suunnitelman yhteydessä. Maakuntakaavassa esitetty maankäyttöratkaisu tai kehittämisperiaate täsmentyy siten kuntakaavoituksessa. Kyseessä on kaavajärjestelmään kuuluva perusominaisuus, ei varsinaisen joustaminen.

Hyväksyttävä eroavuus maakuntakaavasta

Maakuntakaavassa esitettyjen aluevarauksen laajuutta ja sijaintia voidaan yksityiskohteisemmassa kaavassa muuttaa tai aluevarauksesta voidaan myös luopua edellyttäen, että maakuntakaavan keskeiset ratkaisut ja tavoitteet eivät vaarannu. Lähtökohtana on, että maakuntakaavan tavoite on turvattava samassa kaavassa, jossa maakuntakaavan ratkaisusta poiketaan. Ratkaisun perusteet tulee esittää kaavaselostuksessa. Hyväksyttävä eroavuus ei voi kuitenkaan tarkoittaa maakuntakaavan keskeisistä periaatteista poikkeamista eikä myöskään maakuntakaavassa erityisesti tutkitusta sijaintipaikasta poikkeamista. Maakuntakaavan keskeisiin periaatteisiin kuuluvat mm. maakuntakaavassa esitetyt valtakunnallisten alueiden käyttötavoitteiden konkretisoinnit.

Maakuntakaavassa esitetyn käyttötarkoituksen muuttaminen on mahdollista edellyttäen, että uusi käyttötarkoitus toteuttaa maakuntakaavassa esitettyä tavoitetta. Esimerkiksi maakuntakaavan virkistysalue

saattaa olla yleiskaavassa mahdollista muuttaa suojelualueeksi, jos samalla voidaan ottaa huomioon myös virkistykseen tarpeet. Käyttötarkoituksen muutoksesta ei sitä vastoin ole kyse, jos maakuntakaavan yleispiirteisyydestä johtuen sanottua maankäyttöluokkaa ei ole voitu maakuntakaavassa edes esittää. Kyseessä voi olla esimerkiksi maa- ja metsätalousvaltaisen alueen osan täsmentyminen kuntakaavoituksen yhteydessä talouskeskuksen alueeksi, jolloin kyseessä on vain normaali maakuntakaavan täsmentyminen.

Rakennus- ja luonnonsuojelukohteiden osalta maakuntakaavan suojelutavoitteiden tulkinta on asian luonteesta johtuen yleensä tarkkaa. Tarkempien selvitysten perusteella voidaan rajoihin tehdä kuitenkin perusteltuja muutoksia, mutta aluevarauksen liikkumavara ei yleensä ole kovin suuri. Samoin eri väylien ja verkkojen, kuten liikenne- ja energiaverkkojen, osalta yhteys- tarpeiden tulkinta on tiukkaa. Sitä vastoin tielinjausta voidaan maakuntakaavassa esitettyjen periaatteiden mukaisesti tarkemmassa suunnittelussa täsmentää tai jonkin verran muuttaakin.

Maakuntakaavan muuttamista edellyttävä ratkaisu

Maakuntakaavassa esitetyn ratkaisun kanssa ristiriidassa oleva kaavaratkaisu ei ole mahdollinen ilman maakuntakaavan muuttamista. Kaavaratkaisun voidaan katsoa olevan ristiriidassa maakuntakaavan kanssa,

mikäli kyseessä ei ole maakuntakaavan täsmentyminen tai edellä todettu hyväksyttävä eroavuus eikä kyseessä ole myöskään jäljempänä yhteisen yleiskaavan yhteydessä mainittu tilanne. Maakunnallisesti tai seudullisesti vaikuttavan uuden maankäyttö- ratkaisun esittäminen vasta kuntakaavoi- tuksen yhteydessä on lähtökohtaisesti myös ristiriidassa maakuntakaavan kanssa (ks. kohta 5.1). Maakuntakaavan tarkistaminen edellyttää luonnollisesti, että muutettu kaa- va täyttää sisältövaatimukset.

Maankäyttö- ja rakennuslain 210.2 § si- sältää erityisen siirtymäsäännöksen, joka antaa mahdollisuuden hyväksyä yleiskaava seutukaavan ohjausvaikutuksesta poiketen (ks. kohta 3.4).

5.3 Ohjausvaikutuksen erityispiirteitä eri kaavatasoilla

5.3.1

Yleiskaava

Yleiskaava voidaan laatia oikeusvaikutteise- na tai MRL 45 §:n mukaisena oikeusvaiku- tuksettomana yleiskaavana. Maakuntakaa- van tulee kuitenkin olla ohjeena molempien yleiskaavojen laatimiselle. Asian luonteesta johtuu, että ohjeena olemiselle on jossakin määrin tiukemmat kriteerit laadittaessa oi- keusvaikutteista yleiskaavaa, koska se puo- lestaan ohjaa asemakaavaa.

5.3.2

Kuntien yhteinen yleiskaava

Maakuntakaava on ohjeena myös kuntien yhteisen yleiskaavan laadinnalle. Perustel- lusta syystä maakuntakaavan ohjausvaiku- tus yhteiseen yleiskaavaan voi kuitenkin olla joustavampaa kuin ohjausvaikutus yh- den kunnan yleiskaavaan (MRL 48.2 §). Pe- rusteltuna syynä voidaan pitää lähinnä tilan- netta, jossa muutoksen luonne on sellainen, ettei sen ratkaisemista maakuntakaavan muutoksella ole pidettävä tarpeellisena. Var- sinkin silloin, jos maakuntakaavan osoitta- ma ratkaisu on vanhentunut, voidaan yhtei- sessä yleiskaavassa hyväksyä maakuntakaa- vasta suhteellisen merkittävästikin poikkeaa- va ratkaisu. Myös maakuntakaavasta poik- keamisen vaikutusten rajoittuminen koske- maan vain suhteellisen suppeaa aluetta vai- kuttaa asiaan.

Yhteinen yleiskaava ei saa kuitenkaan vaarantaa maakuntakaavan perustavoittei- ta, vaan sen on sopeuduttava maakuntakaa- van kokonaisuuteen. Yhteisessä yleiskaa- vassa on siten otettava huomioon mm. maakuntakaavassa osoitetut alue- ja yhdys- kuntarakenteen periaatteet. Maakuntakaa- van normaalista ohjausvaikutuksesta poik- keamisen merkittävät vaikutukset eivät muutoinkaan voi ulottua yhteisen yleiskaa- van alueen ulkopuolelle.

5.3.3

Asemakaava

Normaalin kaavahierarkian mukaan oikeusvaikutteinen yleiskaava ohjaa asemakaavoitusta MRL 42 §:n mukaisesti. On kuitenkin mahdollista, että maakuntakaavan alueelle ei laadita yleiskaavaa, jolloin maakuntakaava ohjaa suoraan asemakaavoitusta.

Mikäli maakuntakaavaa laadittaessa on jo todennäköistä, että osalle aluetta ei laadita yleiskaavaa, voi tällä olla vaikutuksensa maakuntakaavan sisältöön ja sitä kautta myös sen ohjausvaikutuksiin. Tällaisissakin tilanteissa maakuntakaavaa on kuitenkin tulkittava yleispiirteisenä kaavana.

Jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa otettava huomioon maakuntakaavan lisäksi soveltuvin osin myös yleiskaavan sisältövaatimukset.

5.4

Maakuntakaavan vaikutus vähittäiskaupan suuryksikön sijoittumiseen

Vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten. Vähittäiskaupan suuryksikkö määritellään 114 §:ssä. (MRL 58.3 §)

Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan tässä laissa yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan koske paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa. (MRL 114 §)

Kestävän yhdyskuntakehityksen ja palvelujen saatavuuden turvaamiseksi lakiin otettu säännökset vähittäiskaupan suuryksiköistä. Lain mukaan vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten. Säännökset eivät kuitenkaan koske paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaa. Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupalla tarkoitetaan esimerkiksi huonekalu-, rakennustarvike- tai autokauppaa. Ympäristöministeriö on antanut suosituksen paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan käsitteen tulkinnasta (Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarjan opas 2).

Vaikutuksiltaan maakunnallisesti tai seudullisesti merkittävien vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista ohjataan maakuntakaavalla. Tässä tarkoituksessa maakuntakaavassa osoitetaan keskustatoimintojen alueet ja niiden ulkopuolelle sijoittuvat vaikutuksiltaan maakunnallisesti tai seudullisesti merkittävät vähittäiskaupan suuryksiköt. Jos yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruksella vähittäiskaupan suuryksiköllä ei ole

maakunnallisia tai seudullisia vaikutuksia, sitä ei kuitenkaan tarvitse osoittaa maakuntakaavassa. Asiaa käsitellään laajemmin “Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa” -opissa.

Maakuntakaavassa osoitetun vähittäiskaupan suuryksikön tarkempi sijainti selvitetään kunnan kaavoituksessa. Maakuntakaavan keskustatoimintojen alue voi kuntakaavassa jossain määrin tarkentua.

Jos maakuntakaavassa on osoitettu vähittäiskaupan suuryksiköt, maakuntakaavaa on tulkittava siten, että maakunnallisesti ja seudullisesti merkittäviä suuryksiköjä ei voida osoittaa kuntakaavassa muille alueille kuin maakuntakaavan keskustatoiminnoille tarkoitetuille alueille tai maakuntakaavassa nimenomaisesti vähittäiskaupan suuryksiköä varten osoitetuille alueille. Muussa tapauksessa maakuntakaava ei ole ollut lain tarkoittamassa mielessä ohjeena kuntakaavoitukselle.

Muita kuin maakunnallisesti tai seudullisesti merkittäviä vähittäiskaupan suuryksiköitä sitä vastoin voidaan osoittaa myös muille kuin maakuntakaavassa sitä varten osoitetuille alueille. Siten kuntakaavassa voidaan osoittaa uusia aluevarauksia pienempiä vähittäiskaupan suuryksiköitä varten. Jollei tällainen yksikkö sijoitu myöskään oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa keskustatoiminnoille tarkoitettulle alueelle, alue on MRL 58.3 §:n mukaisesti asemakaavassa erityisesti osoitettava tätä tarkoitusta varten.

5.5

Maakuntakaavan voimassaolo ja merkitys kuntakaavojen ajanmukaisuuden arviointiin

Maakuntakaava ei ole voimassa yksityiskohtaisemman oikeusvaikutteisen kaavan alueella muutoin kuin näiden kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta. Kunnan tulee huolehtia yleis- ja asemakaavojen pitämisestä ajan tasalla (MRL 36, 51 ja 60 §). Maakuntakaavassa osoitettu uusi maankäyttöratkaisu voi olla keskeinen peruste kuntakaavojen ajanmukaisuutta arvioitaessa. Erityisesti kuntakaavassa oleva ristiriita maakuntakaavassa tulkittujen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kanssa osoittaa, että kuntakaava ei ole enää ajan tasalla. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden välittyminen maakuntakaavoituksesta kuntakaavoitukseen edellyttää tällöin vanhentuneen kaavan tarkistamista ristiriidan poistamiseksi.

5.6

Maakuntakaavan ohjausvaikutus muuhun alueiden käytön järjestämiseen

Maakuntakaava on MRL 32.1 §:n mukaan ohjeena paitsi yksityiskohtaisemmalle kaavoitukselle myös ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Säännös koskee maankäyttö- ja rakennuslain nojalla tapahtuvaa päätöksentekoa.

1. Muulla alueiden käytön järjestämisellä tarkoitetaan lähinnä rakennusjärjestyksen laatimista ja muuttamista. Maakuntakaavan ohjausvaikutuksella on merkitystä erityisesti, jos rakennusjärjestyksessä osoitetaan alueita suunnittelutarvealueiksi (MRL 16.3 §) tai alueita, joilla rantarakentamisrajoitukset eivät ole voimassa (MRL 72.4 §).

2.
3.
4.
5. Sen sijaan esimerkiksi suunnittelutarveratkaisun myöntämisen edellytykset on määriteltä tyhjentävästi MRL 137 §:ssä. Luvan myöntämisen edellytyksenä on mm., ettei rakentaminen aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle. Maakuntakaava vaikuttaa lupaharkintaan tämän edellytyksen kautta.



Viranomaisvaikutus

1.
2.
3.
4.
5.
6.

Viranomaisvaikutus

Viranomaisten on suunnitellussaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. (MRL 32.2 §)

6.1 Viranomaisvaikutuksen yleinen sisältö

Maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää, että viranomaiset ottavat maakuntakaavan huomioon alueiden käyttöä koskevien toimenpiteiden suunnittelussa ja toteuttamispäätöksiä tehtäessä ja pyrkivät edistämään kaavan toteuttamista. Lisäksi viranomaisten on katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista.

Maakuntakaavan huomioon ottaminen ja edistämismääräys koskee kaikkia sellaisia valtion ja kunnan viranomaisia, joilla on katsottava olevan alueiden käyttöön liittyviä suunnittelu- tai toteuttamistehtäviä. Velvoitteen on katsottava koskevan myös valtion liikelaitoksista annetussa laissa (627/1987) tarkoitettuja valtion liikelaitoksia.

Velvoitteen on katsottava koskevan myös kuntaa sen huolehtiessa MRL 20 §:n mukaisesti alueiden käytön suunnittelusta ja rakentamisen ohjauksesta. Kunnan tulee mm. pyrkiä suuntaamaan kaavoitustaan sellaisille alueille, jotka edistävät maakuntakaavan toteuttamista. Sen sijaan maakuntakaavan ohjausvaikutus yksittäisen kaavan sisältöön määräytyy MRL 32.1 §:n mukaisesti.

Maakuntakaavan huomioon ottamisen voidaan yleisesti katsoa tarkoittavan toimimista tavalla, joka on maakuntakaavan kanssa samansuuntaista eikä vähennä mahdollisuuksia maakuntakaavan toteuttamiseen. Maakuntakaavan toteuttamisen edistämisen puolestaan on katsottava edellyttävän aktiivisempaa, maakuntakaavan toteuttamista palvelevaa toimintatapaa. Velvollisuus maakuntakaavan toteuttamisen edistämiseen vaatii viranomaisilta sitoutumista kaavan ratkaisuun.

Viranomaisia koskevan velvoitteen on katsottava tarkoittavan ensinnäkin viranomaisen oman hallinnonalan suunnittelua, järjestämistä ja toteuttamista. Mikäli viranomainen on luvanhakijana, tämän on jo hakemuksessaan otettava maakuntakaavan ohjausvaikutus huomioon. Viranomaisvaikutuksen on katsottava lisäksi tarkoitta-

van kaavan huomioon ottamista ja sen toteuttamisen edistämistä myös viranomaisen ulospäin suuntautuvassa toiminnassa, esimerkiksi erilaisten lupien käsittelyssä sekä valtion rahoitusta tai muita toimia koskevien päätösten tekemisessä. Se, missä määrin tämä on kussakin tilanteessa mahdollista, riippuu mm. siitä, millä tavalla viranomaisen päätöksenteon oikeudellisista edellytyksistä ja niihin liittyvästä harkintavallasta on asianomaisissa erityislaeissa säädetty. Maakuntakaavan viranomaisvaikutus korostuu erityisesti silloin, kun viranomaisen toimivaltaan kuuluu tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Maakuntakaavan suhdetta muun lainsäädännön mukaiseen päätöksentekoon käsitellään tarkemmin luvussa 7.

Mikäli kyseessä oleva maankäyttötarkaisu on osoitettu maakuntakaavassa, viranomaisten edistämismääräys johtaa siihen, että myös erityislain mukaisessa päätöksenteossa viranomaisen on pyrittävä edistämään maakuntakaavan toteuttamista. Mikäli maankäyttömuotoa ei ole maakuntakaavassa vielä osoitettu ja kyseessä on maakunnallisesti tai seudullisesti merkittävä hanke, hankkeen sijoitus on lähtökohtaisesti pyrittävä selvittämään maakunta-alueen kautta kohdassa 5.1 mainituin poikkeuksin, koska mm. eri sijaintivaihtoehtoja ei voida muutoin riittävästi selvittää.

Mikäli hankkeen toteuttaminen edellyttää myös yksityiskohtaisempaa kaavoitusta, on lisäksi huomattava, mitä edellä kohdassa 5.1 on sanottu maakuntakaavan

ohjausvaikutuksesta yksityiskohtaisempaan kaavoitukseen.

Maakuntakaava on otettava huomioon jo viranomaistoimenpiteiden suunnitteluvaiheessa. Tämä tarkoittaa suunnitelmien toteuttamista maakuntakaavan yleispiirteiden rajoissa. Edistämiseen on katsottava kuuluvan myös maakuntakaavassa osoitetujen hankkeiden huomioon ottaminen määrärahojen käyttöä suunniteltaessa ja kohdennettaessa. Tosin on huomattava, että maakuntakaava on yleensä pitkän aikavälin suunnitelma, jossa toteuttamisen ajoitusta ei yleensä osoiteta yksityiskohtaisesti. Maakuntakaavasta poikkeavien uusien kilpailuvaihtoehtojen toteuttaminen on kuitenkin vastoin edistämismääräystä.

Maakuntakaavan viranomaisvaikutus ei ole MRL 32.3 §:n mukaisesti voimassa oikeusvaikutteisen yleiskaavan eikä asemakaavan alueella. Maakuntakaava on kuitenkin keskeinen kriteeri arvioitaessa yleiskaavan ja asemakaavan ajanmukaisuutta ja voi näin ollen johtaa tarpeeseen muuttaa kyseisiä kaavoja. Lisäksi on huomattava, että vaikka maakuntakaava ei ole voimassa yleiskaavan alueella, se on ohjannut yleiskaavan laatimista ja viranomaisten on MRL 42.2 §:n mukaan suunnitellut alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä katsottava, ettei toimenpiteellä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista.

Mikäli suunnittelun yhteydessä käy ilmi, että maakuntakaavassa esitetty vaihtoehto ei ole enää ajan tasalla, ratkaisu tilan-

teeseen on haettava maakuntakaavaa muuttamalla. Viranomaisvaikutuksen johdosta on muutoinkin tärkeää, että maakuntakaava pysyy ajan tasalla.

6.2

Maakuntakaavan vaikutus alueellisiin kehittämistoimenpiteisiin

Maakuntakaavan viranomaisvaikutus koskee myös maakuntien liittoja aluekehitysviranomaisina. Laissa alueiden kehittämisestä (1135/1993) maakuntien liittojen tehtäväksi määritellään yleinen aluepoliittinen suunnittelu, aluekehittämisohjelmien valmistelu ja hyväksyminen sekä aluehallintoviranomaisille kuuluvien aluekehitystoimenpiteiden yhteen sovittaminen. Maakuntakaavan viranomaisvaikutus merkitsee sitä, että suunnattaessa aluekehittämisohjelmalla lähivuosien kehittämistoimia tai myönnettäessä aluekehitysvaroja konkreettisiin hankkeisiin, on pyrittävä edistämään maakuntakaavan toteuttamista ja katsottava, ettei näillä toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista.

Viranomaisten ohjaamat eri tukimuodot vaikuttavat voimakkaasti maankäytön suunnitteluun ja suunnitelmien toteuttamiseen. Myös tukitoimien ohjaamisessa viranomaisten on otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä ainakaan vaikeuteta kaavan toteuttamista.



***Maakuntakaavan suhde muun lainsäädännön
mukaiseen päätöksentekoon***

1.
2.
3.
4.
5.
6.
7.

Maakuntakaavan suhde muun lainsäädännön mukaiseen päätöksentekoon

Tämän lain mukaiset alueiden käyttöä koskevat tavoitteet ja suunnitelmat on, siten kuin erikseen säädetään, otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla ympäristön käytön järjestämisestä. (MRL 3 §)

7.1

Maankäyttö- ja rakennuslain sekä erityislakien välinen suhde

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset suunnitelmat on otettava huomioon suunniteltaessa ja päätettäessä muun lainsäädännön nojalla ympäristön käytön järjestämisestä siten kuin maankäyttö- ja rakennuslaissa ja erityislaeissa säädetään. Tässä suhteessa keskeisimpiä lakeja ovat ympäristönsuojelulaki, rakennussuojelulaki, luonnonuojelulaki, tielait, vesilaki, metsälaki, maaineslaki, kaivoslaki ja jätelaki.

Mahdollisuus maakuntakaavan huomioon ottamiseen erityislainsäädännön mukaisessa viranomaisten päätöksenteossa vaihtelee lainsäädännön alasta riippuen. Se, missä määrin tämä on kussakin tilanteessa

mahdollista, riippuu mm. siitä, millä tavalla viranomaisen päätöksenteon oikeudellisista edellytyksistä ja niihin liittyvästä harkintavallasta on asianomaisissa erityislaeissa säädetty. Maakuntakaavan MRL 32.2 §:n mukaisen viranomaisvaikutuksen yleistä sisältöä on käsitelty edellä luvussa 6. Maakuntakaavan huomioon ottamisen ja toteuttamisen edistämisen mahdollisuus muun lainsäädännön mukaisessa päätöksenteossa on sitä suurempi, mitä laajemman harkintavallan asianomainen laki viranomaiselle antaa.

Viranomaisten on sopeutettava maakunnallista alueiden käyttöä koskevat ratkaisut maakuntakaavaan. Maakuntakaava voi olla myös yksi peruste haettaessa muutosta erityislain nojalla tehtyyn päätökseen. Toisaalta maakuntakaavassa ei voi olla muun lainsäädännön vastaisia kaavamääräyksiä.

Erityisesti on huomattava, että viranomaisvaikutuksen johdosta viranomaisten on suunnitellessaan omaa toimintaansa pyrittävä edistämään maakuntakaavaa. Jos ympäristöluvan, maa-ainesluvan tai muun ympäristöllisen luvan hakijana on viranomainen, tämän on jo hakemuksessaan otettava maakuntakaavan ohjausvaikutus huomioon.

7.2

Ympäristönsuojelu

Ympäristönsuojelulaki (86/2000, YSL) korostaa lupaharkinnassa ympäristövaikutusten merkitystä. YSL 4 §:n mukaan lain yleisenä periaatteena ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on haitallisten vaikutusten ennaltaehkäisy. Kaavoituksen yhteydessä tapahtuva sijainninhajaus on keskeinen keino ehkäistä ennakolta ympäristön pilaantumisen vaaraa. Pilaantumisen käsite ympäristönsuojelulaissa on suhteellisen laaja.

Ympäristönsuojelulain 6.1 §:n mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava siten, ettei toiminnasta aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja että pilaantumista voidaan ehkäistä. Toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on YSL 6.2 §:n mukaan otettava huomioon:

- toiminnan luonne ja pilaantumisen todennäköisyys sekä onnettomuusriski,
- alueen ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva, oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus ja aluetta koskevat kaavamääräykset sekä
- muut mahdolliset sijoituspaikat alueella.

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan on oltava ympäristölupa. Ympäristöluvanvaraiset toiminnot määritellään YSL 28 §:ssä ja ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000) 1 §:ssä. Lupaharkintaa

koskevan YSL 42 §:n mukaan toiminnan sijoittamisessa on noudatettava YSL 6 §:n sijoituspaikan valintaa koskevia säännöksiä eli otettava huomioon mm. alueen maankunta- tai yleiskaavassa osoitettu käyttötarkoitus. Toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti.

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan sijoituspaikan valinnassa ja lupaedellytysten arvioinnissa maakuntakaava voi ensinnäkin toimia eri alueiden arvoja ja ominaisuuksia sekä toiminnan vaikutuksia selvittävänä aineistona, jonka pohjalta voidaan arvioida esimerkiksi mahdollista pilaantumisen vaaraa. Lisäksi alueen tulevan käyttötarkoituksen arviointi perustuu oikeusvaikutteisiin kaavoihin. Ympäristönsuojelulain hallituksen esityksen (HE 84/1999) perusteluiden (42.2 §) mukaan lupaviranomaisen tulee ottaa huomioon myös maakuntakaavassa osoitettu alueen ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva käyttötarkoitus sekä aluetta koskevat maakuntakaavamääräykset. Ympäristölupaharkinnassa YSL 6 §:n säännöksen tulkintaan vaikuttaa viranomaisen velvollisuus pyrkiä edistämään maakuntakaavan toteuttamista. Ympäristönsuojelulain hallituksen esityksen perusteluiden mukaan maakuntakaavan merkitys ympäristölupaharkinnassa riippuu ”erityisesti kaavan maankäyttövarauksen erityisyydestä ja maankäyttöratkaisujen kokonaisuudesta”. Jos siis maakuntakaavassa on erityisesti tutkittu ja osoitettu aluevaraukset esimerkiksi kahdelle maakunnallisesti

merkittävälle jätteenkäsittelyalueelle, ei ympäristöluvalla lähtökohtaisesti tule poiketa tällaisesta kokonaisratkaisusta. Vaikkei ympäristöluvanvaraisen toiminnon sijoittumisella olisikaan tällaista merkitystä maakuntakaavan kokonaisuuden kannalta (esimerkiksi yksittäinen turvetuotantoalue), sijoituspaikka ei saa olla sillä tavoin vastoin maakuntakaavaa, että se vaikeuttaisi maakuntakaavan toteuttamista.

Valtioneuvosto voi asetuksella säätää YSL 11 §:n nojalla mm. ympäristön laadusta ja erityisen häiritsevän melun aiheuttamisen rajoittamisesta. YSL 12 §:n nojalla valtioneuvosto voi edelleen asetuksella säätää maa-, karja-, turkis- ja metsätalouden sekä turvetuotannon ja kalankasvatuksen päästöjen vähentämiseksi toimintojen sijoittumiseen liittyvistä ympäristönsuojeluvaatimuksista. Samoin valtioneuvosto voi eräin edellytyksin asetuksella säätää pykälässä mainittujen energialaitosten ja kivenlouhintatoimintojen päästöjen vähentämiseksi toimintojen sijoittumiseen liittyvistä ympäristönsuojeluvaatimuksista. YSL 14 §:n mukaisesti valtioneuvosto voi asetuksella säätää mm. eri maankäyttötarkoituksissa maaperässä olevien haitallisten aineiden suurimmista sallituista pitoisuuksista. Ympäristönsuojelulain keskeiset vaatimukset, kuten pohjaveden pilaamiskielto, tulee ottaa huomioon jo maakuntakaavaa laadittaessa.

Koska toimintojen sijoittamisen vaihtoehtojen valinta ja muut perusratkaisut tahtuvat kaavoituksen yhteydessä, maan-

käyttö- ja rakennuslain haitallisten ympäristövaikutusten rajoittamista koskevien säännösten sekä ympäristönsuojelulain pilaantumisen vaaran ehkäisemistä koskevien säännösten on katsottava yhdessä velvoittavan myös kaavaa laadittaessa ottamaan huomioon ympäristön pilaantumisen vaaran.

7.3 Kulttuuriympäristö

Rakennussuojelulain (60/1985) nojalla suojellaan kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämisen kannalta arvokkaita rakennuksia, rakennusryhmiä ja rakennettuja alueita. Asemakaava-alueilla rakennussuojelu toteutuu pääsääntöisesti kaavasuojeluna asemakaavoituksen yhteydessä. Asemakaava-alueiden ulkopuolella varsinaiset suojelupäätökset tehdään rakennussuojelulainsäädännön mukaisesti.

Maakuntakaavassa voidaan osoittaa valtakunnallisesti tai maakunnallisesti arvokkaita suojelukohteita. Maakuntakaava on myös merkittävä tietolähde, joka ohjaa viranomaistoimintaa suojeluarvojen vaalimisessa.

Kirkollisten rakennusten suojelu perustuu kirkkolakiin (1054/1993). Valtion omistamien rakennusten suojelusta on oma asetuksensa (480/1985).

Kiinteät muinaisjäännökset on määriteltä *muinaismuistolain* (295/1963) 2 §:ssä. Muinaisjäännökset ovat lainsäädännöllä hyvin suojattuja. Muinaismuistolain 13 §:n mu-

kaan yleisen tien tekemistä, rautatien, kanavan tai lentokentän rakentamista, vesistön säännöstelyä tai muuta sellaista yleistä työhanketta tai kaavoitusta suunniteltaessa on hyvissä ajoin otettava selko siitä, saattaako hankkeen tai kaavoituksen toimeenpaneminen tulla koskemaan kiinteää muinaisjäännöstä. Jos niin on laita, on siitä viipymättä ilmoitettava Museovirastolle asiasta neuvottelemista varten. Neuvotteluissa on kuultava maanomistajaa. Jollei neuvotteluissa päästä yksimielisyyteen, on Museoviraston alistettava asia valtioneuvoston ratkaistavaksi.

Maankäyttö- ja rakennuslain 197.3 §:n viittaussäännöksen mukaan kaavaa laadittaessa, hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on noudatettava, mitä muinaismuistolain 13 §:ssä säädetään. Lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava muinaismuistolakia.

Maakuntakaavan osalta voidaan kuitenkin pääsääntöisesti lähteä siitä, että kaavan yleispiirteisyyden sallimissa puitteissa on yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa useimmiten löydettävissä sellainen ratkaisu, joka ei ole muinaismuistolain vastainen. Muinaismuistolain 13 §:n mukaiset menettelyt tulevat maakuntakaavoituksessa sovellettavaksi lähinnä sellaisissa tilanteissa, joissa maakuntakaavaa toteuttava sijaintiratkaisu on esimerkiksi maantieteellisistä syistä poikkeuksellisen rajattu. Muinaismuistoja koskevat kysymykset voidaan pääsääntöisesti käsitellä maakuntakaavan laadintaan liittyvän neuvottelu- ja lausuntomenettelyn yhteydes-

sä. Muinaisjäännösten esittämistä maakuntakaavassa käsitellään ”Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa” -oppaassa.

7.4 Luonnonsuojelu

Luonnonsuojelulain mukaisten luonnonsuojeluohjelmien ja -päätösten huomioon ottamista maakuntakaavassa on käsitelty kohdassa 3.1.3. Ne näihin ohjelmiin ja päätöksiin sisältyvät alueet, jotka on suojeltu tai tarkoitettu suojella luonnonsuojelulain nojalla, osoitetaan maakuntakaavassa luonnonsuojelualueina. Harkittaessa LSL 24 §:n mukaisen luonnonsuojelualueen perustamista yksityisen maalle on otettava huomioon myös yleiseen etuun liittyvät näkökohdat. Perustamispäätöksen tekee alueellinen ympäristökeskus, jonka on tällöin otettava huomioon mm. maakuntakaava.

Kaikkia luonnonsuojeluohjelmiin sisältyviä alueita ei ole tarkoitus suojella luonnonsuojelulailla. Esimerkiksi rantojensuojeluohjelman toteuttamistapana on usein rantayleis- ja ranta-asemakaavoitus. Näiden alueiden osalta maakuntakaavan ohjausvaikutus kohdistuu erityisesti yksityiskohtaiseen kaavoitukseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 197.1 §:n mukaan kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on noudatettava, mitä LSL 10 luvussa säädetään. LSL 10 luvussa tarkoitettun Natura 2000 -verkoston huomioon ottamista on käsitelty kohdassa 3.1.4. Edelleen MRL

197.1 §:n nojalla lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on maankäyttö- ja rakennuslain lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään. Tämän viittaussäännöksen sisältöä on käsitelty kohdassa 3.1.3.

Luonnonsuojelulain mukaisen maisema-alueen perustamista ja huomioon ottamista maakuntakaavassa on käsitelty kohdassa 3.1.3. Maakuntakaavassa esitetty maisema-alue voi vuorostaan olla perustana luonnonsuojelulain mukaisen maisema-alueen perustamiselle, jos maisema-alueelle halutaan korostettua asemaa tai jos maisema-alueen hoidosta tai kunnossapidosta halutaan tehdä sopimuksia maanomistajien kanssa.

Maakuntakaava saattaa vaikuttaa myös alueellisen ympäristökeskuksen harkitessa LSL 36 §:n mukaista poikkeusta kiellosta asettaa asemakaava-alueiden ulkopuolelle ulkomainoksia.

Muutoinkin luonnonsuojelulain mukaisia päätöksiä tehtäessä on pyrittävä edistämään maakuntakaavan toteuttamista ottaen kuitenkin huomioon luonnonsuojelulain asettamat vaatimukset.

Erämaalain (62/1991) mukaisia erämaa-alueita on perustettu Lapin lääniin alueiden erämaaluonteen säilyttämiseksi, saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen turvaamiseksi sekä luonnon monipuolisen käytön ja sen edellytysten kehittämiseksi. *Erämaalain* 2 §:n mukaan alueiden säilyttämisessä ja käytössä on *erämaalain* lisäksi noudatettava,

mitä muualla laissa säädetään. Erämaa-alueet on otettava huomioon maakuntakaavaa laadittaessa. Maakuntakaavan viranomaisvaikutus on otettava huomioon mm. erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelmaa laadittaessa ja vahvistettaessa.

7.5 Luonnon virkistyskäyttö

Ulkoilulaki (606/1973) mahdollistaa yleisen ulkoilutoiminnan kannalta tärkeiden ulkoilureittien perustamisen. Ulkoilureittisuunnitelman vahvistaa alueellinen ympäristökeskus, minkä jälkeen kunta voi hakea määräyksen ulkoilureittitoimitukseen maanmittaustoimistolta. Mikäli ulkoilureitti on otettu maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen kaavaan, ulkoilureittitoimitus voidaan pitää, vaikka ulkoilureittisuunnitelmaa ei ole tehty.

Maastoliikennelain (1710/1995) tarkoituksena on ehkäistä haittoja, joita luonnolle tai muulle ympäristölle, luontaiselinkeinoille, yleiselle virkistyskäytölle tai muulle yleiselle edulle taikka yksityiselle edulle aiheutuu moottorikäyttöisten ajoneuvojen käyttämisestä maastossa ja moottorikelkkailureiteillä. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää liikenneturvallisuutta.

Moottorikelkkailureitin perustaminen edellyttää reittisuunnitelmaa, jonka hyväksymisestä päättää kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Reitti perustetaan joko reittitoimituksessa tai sen pitäjän ja maanomistajan välisellä kirjallisella sopimuksella.

Moottorikelkkailureittiä ei saa perustaa, jos sen käyttämisestä aiheutuisi luonnolle tai muulle ympäristölle, luontaiselinkeinolle, maa- ja metsätaloudelle, yleiselle virkistyskäytölle tai muulle yleiselle tai yksityiselle edulle huomattavaa haittaa.

Maakuntakaavassa osoitetaan lähinnä moottorikelkkareittien merkittävät yhteysverkot. Moottorikelkkailureittien perustamisedellytykset on otettava huomioon osoitettaessa kaavassa moottorikelkkareittejä. Toisaalta maakuntakaavassa osoitettu moottorikelkkareististö on ohjeena moottorikelkkailureittejä perustettaessa.

7.6 Yleiset tiet

Yleisistä teistä annettua lakia (243/1954, YITL) on uudistettu säännöksillä (133/1999), joiden tavoitteena on lisätä kaavoituksen merkitystä tiesuunnittelun perustana. YITL 10.2 §:n nojalla tien suunnittelun tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen kaavaan, jossa tien sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty. Tämän mukaisesti kaava ja merkittävimpien uusien tiehankkeiden osalta käytännössä usein nimenomaan maakuntakaava on se väline, jossa tietä ja sen suunnittelua koskevat tarpeet ensi vaiheessa yhteen sovitaan ja sopeutetaan alueiden käytön muuhun kehittämiseen. Tämä edellyttää maakuntakaavalta riittäviä selvityksiä tien sijainnista ja suhteesta muuhun alueiden käyttöön.

Lähtökohtaisesti tien suunnittelun tulee perustua maakuntakaavassa yhtenäisellä viivalla osoitettuun tielinjaukseen. Tien suunnittelu voi perustua myös ohjeelliseen tai vaihtoehtoiseen tielinjaukseen. Myös ohjeellisen ja vaihtoehtoisen tielinjauksen tulee perustua riittäviin selvityksiin tien sijainnista ja suhteesta muuhun alueiden käyttöön. Vaihtoehtoisten ja ohjeellisten aluevarausten esittämiseen maakuntakaavassa tulisi kuitenkin suhtautua pidättyvästi, koska maakuntakaava on juuri se väline, jossa yhteen sovittamisen ja vaikutusarviointien tuloksena on pyrittävä karsimaan eri suunnittelu- vaihtoehtoista pois ympäristövaikutusten kannalta tai muuten huonoimmat vaihtoehdot. Maakuntakaavassa osoitetusta tielinjauksesta selvästi poikkeavaa yleis- tai tiesuunnitelmaa ei saa hyväksyä ennen kuin maakuntakaavan muutos on vahvistettu (YITL 26 a.2 §). Tien suunnittelu ei voi perustua maakuntakaavan tieliikenteen yhteystarvetta osoittavaan merkintään.

Yleisistä teistä annetun lain 10.2 § mahdollistaa tien suunnittelun käynnistymisen ennen kaavan hyväksymistä. Maakuntakaavan laadinta ja tien suunnittelu sekä niiden edellyttämät vaikutusten arvioinnit voivat edetä rinnakkain, mutta maakuntakaavan on oltava vahvistettu ennen kuin yleis- tai tiesuunnitelma hyväksytään.

Tie voidaan YITL 10.5 §:n nojalla suunnitella ilman, että suunnittelu perustuu kaavaan, jos tien luonne huomioon ottaen tien sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön

voidaan ilman kaavaakin riittävästi selvittää yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton ja alueellisen ympäristökeskuksen kanssa. Säännöksen nojalla voidaan suunnitella mm. sellaisia tieverkon parantamishankkeita, jotka eivät merkittävästi vaikuta tien ja muun maankäytön välisiin suhteisiin.

Maakuntakaavan ohjausvaikutus on otettava huomioon tien suunnittelussa ja rakentamisessa (YITL 10.4 §). Myös maakuntakaavassa ilmaistu tieluokitus ohjaa yksityiskohtaisempaa kaavoitusta ja tiesuunnittelua. Maakuntakaavan tulkinta on kuitenkin tältäkin osin yleispiirteistä, minkä vuoksi tieluokituksen muutokset eivät yleensä johda kohdassa 5.2 tarkoitettuun maakuntakaavan muuttamista edellyttävään ratkaisuun. Kysymyksessä voi olla joko maakuntakaavan täsmentyminen tai hyväksyttävä eroavuus maakuntakaavaan. Näin varsinkin, jos maakuntakaavassa korkeampitasoisena esitetty ratkaisu täsmentyy tai muuttuu vaikutuksiltaan vähäisemmäksi tieksi.

7.7

Ratalinjat

Ratalinjat on toteutettu yleensä *kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain* (603/1977) perusteella. Lunastusluvut myöntää lunastuslain mukaan valtioneuvosto yleisistunnossaan. Mikäli lunastusluvun antamista ei vastusteta tai kyse on yleisen tai yksityisen edun kannalta vähemmän tärkeästä lunastuksesta, lunastus-

lupaa koskevan hakemuksen ratkaisee asianomainen maanmittaustoimisto.

Lunastuslain mukaista lunastuslupaa haettaessa asiakirjoihin on liitettävä mm. selvitys alueen kaavoitustilanteesta. Lunastusluvun myöntävän viranomaisen on otettava maakuntakaava huomioon ja pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista MRL 32.2 §:n mukaisesti. Lisäksi on huomattava, että lunastuslain 4.1 §:n mukaan lunastusta ei saa panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla tai jos lunastuksesta yksityiselle edulle aiheutuva haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty. Mikäli lunastaminen tapahtuu kaava-alueella, lunastuksen tarkoitus voidaan toteuttaa kaavaan perustuvalla lunastuksella (MRL 99 §). Maakuntakaavan viranomaisvaikutus ohjaa myös lunastuslupaa hakevan viranomaisen toimintaa.

7.8

Energiaverkot

Voimalinjat toteutetaan pääsääntöisesti lunastuslain nojalla. Lunastuslain mukaista menettelyä on selostettu edellä ratalinjoja koskevassa kohdassa 7.7.

Maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yhteydessä muutettiin *sähkömarkkinalain* (386/1995) 20 §:ää (138/1999). Jos nimellishännitteeltään vähintään 110 kilovoltin sähköjohto rakennetaan muualle kuin kaavassa tätä varten tarkoitettulle alueelle tai jos täl-

laista aluevarausta ei kaavassa ole, johtoreitille tulee saada kunnan suostumus. Suostumusta ei kuitenkaan saa evätä tai sen myöntämiseksi asettaa ehtoja ilman alueiden käytön suunnitteluun tai ympäristönäkökohtiin liittyviä taikka muihin seikkoihin perustuvia päteviä syitä, jos siitä aiheutuu kohtuutonta haittaa sähkön siirrolle. Kunnan viranomaisen voi siten evätä johtolinjan muuttamisen mm. maakuntakaavoituksen yhteydessä esiin tulleiden pätevien syiden perusteella. Koska kunnan viranomaisten on lisäksi pyrittävä edistämään maakuntakaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteellä vaikeuteta kaavan toteuttamista, kunnan viranomaisten on katsottava suostumusta antaessaan, että muutos ei vaikeuta maakuntakaavan toteuttamista ja edistää maakuntakaavassa osoitetun energiaverkon toteuttamista.

Maakaasuverkot ja mahdolliset öljyputket toteutetaan yleensä lunastuslain perusteella samoin kuin voimalinjat.

7.9

Metsätalous

Metsälaki (1093/1996) sääntelee talousmetsien käyttöä. Metsälakia ei yleensä sovelleta asemakaava-alueilla ja vain eräiltä osin yleiskaava-alueilla. Metsälakia ei sovelleta myöskään maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa kaavassa suojelualueeksi osoitetulla alueella. Säännös koskee siten myös maakuntakaavaa. Saman lainkohdan mukaan

metsälaki ei ole voimassa muun muassa luonnonsuojelulain mukaisella suojelualueella eikä erämaalaissa tarkoitettulla erämaalueella. Periaatteena on, että tällaisilla alueilla noudatetaan niiden käytön ja toimenpiteiden osalta ao. lainsäädännön lisäksi niitä koskevia erityisiä määräyksiä, kuten esimerkiksi luonnonsuojelualan perustamis päätökseen sisältyviä määräyksiä sekä hoito- ja käyttösuunnitelmaa. Suojelualan muodostamisen turvaamista varten maakuntakaavaan voidaan ottaa esimerkiksi määräys, jonka mukaan metsänhoitotöitä suunniteltaessa on oltava yhteydessä alueelliseen ympäristökeskukseen.

Maakuntakaavan muiden aluevarauksen mukaisilla alueilla, kuten sellaisella maa- ja metsätalousvaltaisella alueella, jolla on erityisiä ympäristöarvoja sekä maisemallisesti merkittävillä alueilla, metsälain mukaisessa metsänkäyttöilmoitusten käsittelymenetellessä metsäkeskusten on otettava huomioon maakuntakaava ja pyrittävä edistämään sen toteuttamista. Metsälain 6 §:n mukaan erityiskohteissa, joilla tarkoitetaan metsän monimuotoisuuden säilyttämisen, maiseman tai metsän monikäytön kannalta merkittäviä metsiä, metsän hakkuu voidaan tehdä kohteen erityisluonteen edellyttämällä tavalla. Metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeistä elinympäristöistä säädetään metsälain 10 §:ssä. Maakuntakaava voi antaa lisäperusteita näiden metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamisen kannalta tärkeiden kohteiden arvioimiselle.

Metsälain 25 §:n mukaan metsäkeskusten tulee olla yhteistyössä kuntien kanssa metsälain sekä maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden yhteen sovittamisessa. Samaten laadittaessa metsälain 4 §:n mukaisia metsätalouden alueellisia tavoiteohjelmia, metsäkeskusten on otettava huomioon mm. kaa-voista metsätaloudelle aiheutuvat vaatimukset. Metsätaloudesta suojametsissä säädetään metsälain 12 §:ssä.

Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain (1094/1996) nojalla tuetaan toimenpiteitä, joilla edistetään metsälain mukaista metsien kestävää hoitoa ja käyttöä. Myös näiden tukitoimien ohjaamisessa viranomaisten on otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista.

7.10

Vesivarat ja vesihuolto

Vesilain (264/1961) mukainen vesistöön rakentaminen koskee mm. padon, penkereen, sillan, kuljetuslaitteen tai laiturin tekemistä vesistöön samoin kuin rakentamista, joka tarkoittaa vesivoiman käyttöön ottamista, kulkuväylän tekemistä, vesistön järjestelyä ja säännöstelyä sekä veden johtamista nesteenä käytettäväksi.

Vesistöön rakentamisen lupaedellytyksiä koskevaan vesilain 2 lukuun lisättiin maankäyttö- ja rakennuslain säätämisen yh-

teydessä uusi 4 § (136/1999), joka korostaa maakuntakaavan merkitystä vesilain mukaisessa päätösharkinnassa. Säännös edellyttää, että lupaharkinnassa otetaan huomioon mm. se, mitä maakuntakaavan oikeusvaikutuksista on säädetty. Lupaa harkittaessa on myös katsottava, ettei lupa merkittävästi vaikeuta kaavan laatimista.

Maakuntakaavan toteuttamista voidaan edistää vesilain mukaisilla toimenpiteillä esimerkiksi vesistöjen ennallistamisen yhteydessä suojelualueilla. Maakuntakaavan toteuttamisen vaikeuttamisena voitaisiin pitää esimerkiksi luvan myöntämistä penkereen rakentamiseksi jokeen maakuntakaavan maisema-alueella.

EU:n vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY) edellyttää vesien hyvän tilan saavuttamista määräaikaan mennessä sekä vesien hyvän tilan ylläpitämistä. Direktiivi edellyttää myös valuma-aluekohtaista vesien suojelun suunnittelujärjestelmää. Vesipuitedirektiivin velvoitteet on otettava huomioon myös maakuntakaavoituksessa.

Maakuntakaavaa laadittaessa on otettava huomioon myös *vesihuoltolain* (119/2001) säännökset vesihuollon kehittämisestä ja järjestämisestä. Vesihuollon yleistä kehittämistä koskevan vesihuoltolain 5 §:n mukaan kunnan tehtävänä on kehittää yleisesti vesihuoltoa alueellaan yhdyskuntakehitystä vastaavasti sekä osallistua alueelliseen vesihuollon yleissuunnitteluun. Kunnan tulee alueensa vesihuoltolaitosten kanssa laatia ja pitää ajan tasalla alueensa kattavat vesihuol-

lon kehittämissuunnitelmat. Vesihuoltoa koskeva maakuntakaavatasoinen suunnittelu on mahdollisuuksien mukaan yhteen sovitettava vesihuollon alueellisen yleissuunnittelun kanssa. Toisaalta vesihuoltolain mukaisessa suunnittelussa on MRL 32.2 §:n mukaisesti otettava maakuntakaava huomioon ja pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista.

7.11

Maa-ainesten otto

Maa-ainelaki (555/1981) sovelletaan kiven, soran, hiekan, saven ja mullan ottamiseen. Lain 3 §:n mukaiset lupaedellytykset ovat varsin tyhjentyviä. Ottamistoiminnasta ei saa aiheutua haitallisia seuraamuksia, kuten kauniin maisemakuvan turmeltumista tai luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista tai pohjavesien tilan vaarantumista. Alueella, jolla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on lisäksi katsottava, ettei ottaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa.

Maakuntakaavaa laadittaessa ja maa-ainesalueita suunniteltaessa on maa-ainelaki ja sen lupaedellytykset otettava huomioon. Maakuntakaava on tukena maa-ainelain mukaisessa lupaharkinnassa. Alueen osoittaminen maakuntakaavassa suojelualueeksi ilmentää varsin todennäköisesti myös

maa-ainelain 3 §:ssä suojattujen arvojen olemassa oloa. Toisaalta alueen osoittaminen maa-ainesten ottoalueeksi on osoitus siitä, ettei maa-ainesten ottamisesta todennäköisesti aiheutuisi maa-ainelain 3 §:ssä kiellettyjä seurauksia.

Viranomaisten ottamissuunnitelmiin (esimerkiksi tieviranomaiset) maakuntakaavalla voi olla keskeinen merkitys jo kaavan viranomaisvaikutukseen kuuluvan edistämismisvelvoitteen johdosta.

Maa-ainelakia ei sovelleta turpeen ottamiseen, vaan turvetuotantoa säätelee pääasiassa ympäristönsuojelulaki.

7.12

Kaivostoiminta

Kaivoslaki (503/1965) säätelee oikeutta etsiä, vallata ja käyttää hyväksi laissa lueteltuja kaivoskivennäisiä. Kaivoslain 22 §:n nojalla kaivospiiriä ja sen apualuetta määrättäessä on otettava huomioon myös alueiden käytön suunnittelun tarpeet. Näin ollen maakuntakaava ja muut oikeusvaikutteiset kaavat on kaivospiiriä ja sen apualuetta määrättäessä otettava huomioon siten, ettei merkittävästi vaikeuteta kaavan toteuttamista. Lisäksi on otettava huomioon alueella vireillä oleva kaavoitus niin, ettei kaavan laatimista vaikeuteta. Maakuntakaavan viranomaisvaikutus kohdistuu myös kaivostoiminnan edellyttämän ympäristöluvan harkintaan (ks. kohta 7.2).

7.13 Jätehuolto

Jätelain (1072/1993) tavoitteena on tukea kestävästä kehitystä edistämällä luonnonvarojen järkevää käyttöä sekä ehkäisemällä ja torjumalla jätteistä aiheutuvaa vaaraa ja haittaa terveydelle ja ympäristölle. Jätehuolto on pyrittävä järjestämään jätelain 6 §:n mukaan mm. siten, että jätteestä ei saa aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle. Jätehuolto on pyrittävä suunnittelemaan siten, että maahan saadaan sopivasti erilaista käsittelyä edellyttäviä asianmukaisia jätteiden käsittelypaikkoja. Jätehuollossa on käytettävä parasta taloudellisesti käyttökelpoista tekniikkaa ja mahdollisimman hyvää terveys- ja ympäristöhaitan torjuntamietelmää.

Jätelain 16 §:n mukaan kuntien on tarpeen mukaan huolehdittava niille kuuluvasta jätehuollon järjestämisestä yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Lain 18 §:n mukaan valtioneuvosto voi antaa yleisiä säännöksiä mm. jätteen säilyttämisestä sekä terveys- ja ympäristövaaran tai -haitan ehkäisemiseksi tarvittavista toimista. Tämän nojalla valtioneuvosto on antanut ohjeen kaatopaikoista päätöksellä 861/1997 (muutettu päätöksellä 1049/1999). Päätöksellä ohjataan mm. kaatopaikkojen sijoittamista.

Jätelain 40 §:n mukaan ympäristöministeriön ja alueellisen ympäristökeskuksen on laadittava jätteitä ja jätehuoltoa koskeva valtakunnallinen ja alueellinen jätesuunnitel-

ma. Jätteiden siirtoja koskevan valtakunnallisen jätesuunnitelman osan ympäristöministeriö voi määrätä sitovasti noudatettavaksi.

Edellä mainitut jätelain säännökset sekä erityisesti valtakunnallinen ja alueellinen jätesuunnitelma on otettava huomioon osoitettaessa maakuntakaavassa tarvittavia jätteiden käsittelypaikkoja. Maakuntakaava ja siinä olevat kaavamääräykset ohjaavat osaltaan jätesuunnitelmien laatimista sekä jätteenkäsittelyyn ympäristönsuojelulain nojalla annettavia ympäristölupia.

7.14 Muu lainsäädäntö

Ilmailulain (281/1995) 42 §:n mukaan lento- paikan ja muun ilmailua palvelevan alueen rakentamisessa ja muuttamisessa on lähtökohtaisesti noudatettava, mitä kaavoituksesta, ympäristöluvasta tai rakentamisesta säädetään. Maakuntakaavoitus ohjaa tämän mukaisesti lentoasemien rakentamista ja muuttamista.

Kemikaalilain (744/1989) mukaisten valvontaviranomaisten on valvonnassa ja päätöksenteossa otettava maakuntakaava huomioon. Lain 31 §:n mukaan kemikaaleja teollisesti käsittelevien ja varastoivien tuotantolaitosten sijoituksessa on otettava huomioon muun muassa maankäyttö- ja rakennuslaissa osoitettu käyttötarkoitus ja aluetta mahdollisesti koskevat kaavamääräykset.

Erityislainsäädännössä voidaan myös asettaa tavoitteita maakuntakaavan laatimiselle. Tästä esimerkkinä ovat saaristoalueet. *Saariston kehityksen edistämisestä annetun lain* (494/1981) 8 §:n mukaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa sekä muissa vastaavissa suunnitelmissa, jotka koskevat saaristoa ja siihen kuuluvia vesialueita, on erityisesti otettava huomioon lain 2 §:n mukaiset tavoitteet saariston kiinteän asutuksen turvaamiseksi luomalla väestölle riittävät mahdollisuudet toimeentuloon, liikkumiseen ja peruspalvelujen saantiin sekä suojattava saariston maisemakuvaa ja luontoa ympäristöhaitoilta.

1.

2.

3.

4.

5.

6.

7.



**Maakuntakaavan vaikutus rakentamiseen
ja muuhun maankäyttöön**

1.

2.

3.

4.

5.

6.

7.

8.

Maakuntakaavan vaikutus rakentamiseen ja muuhun maankäyttöön

Maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi taikka liikenteen tai teknisen huollon verkostojen tai alueita varten osoitetulla alueella on voimassa rakentamista koskeva rajoitus. Rakentamisrajoituksen aluetta voidaan kaavassa erityisellä määräyksellä laajentaa tai supistaa. (MRL 33.1 §)

Alueella, jolla rakentamisrajoitus on voimassa, ei lupaa rakennuksen rakentamiseen saa myöntää siten, että vaikeutetaan maakuntakaavan toteutumista. Lupa on kuitenkin myönnettävä, jos maakuntakaavasta johtuvasta luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa eikä kunta tai, milloin alue on katsottava varatuksi muun julkisyhteisön tarkoituksiin, tämä lunasta aluetta tai suorita haitasta kohutuullista korvausta (ehdollinen rakentamisrajoitus) - - - . (MRL 33.2 §)

Maakunnan liitto voi, jos se maankäytön järjestämisen turvaamiseksi on tarpeen, kieltää käyttämästä aluetta, jolla kaavaehdotuksen tai hyväksytyn kaavan mukaan on rakentamisrajoitus, kaavaehdotuksen tai kaavan vastaiseen rakentamiseen (rakentamisrajoitus). Rajoitus ei koske jo olevaan asuntoon kuuluvan talousrakennuksen rakentamista eikä maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellista rakentamista. Rajoitus on voimassa, kunnes maakuntakaava on vahvistettu, kuitenkin enintään kaksi

vuotta. Asianomainen ministeriö voi erityisestä syystä pidentää tätä aikaa enintään kahdella vuodella. (MRL 33.3 §)

8.1 Maakuntakaavan toteutumista turvaava rakentamisrajoitus

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan välittömästi rakentamiseen kohdistuva rakentamisrajoitus on voimassa virkistys- ja suojelualueeksi sekä liikenteen ja teknisen huollon verkostojen tai alueita varten osoitetuilla alueilla. Kaavan tullessa voimaan rakentamisrajoitus tulee voimaan näillä alueilla automaattisesti, ellei rakentamisrajoituksen aluetta nimienomaisesti ole kaavamääräyksellä supistettu tai laajennettu. Kyseessä on siten eräänlainen rakennusrajoitusolettama, ellei kaavasta muuta ilmene.

Vaihtoehtoisten tai ohjeellisten aluevaarausten kohdalla on katsottava, että rakentamisrajoitusolettama ei koske niitä automaattisesti, vaan rakentamisrajoituksesta on näiden alueiden osalta tarvittaessa määrättävä erityisellä määräyksellä.

Rakentamisrajoitusalueen laajentamisen tulee perustua selkeisiin kaavoituksellisiin perusteisiin, joiden on käytävä ilmi kaa-

vapääntökestä. Perusteena voivat olla esimerkiksi valtakunnalliset alueidenkäyttöta-voitteet, ympäristöhaittojen ehkäiseminen tai muut maakuntakaavan ohjaustarpeet. Rakentamisrajoitusalueita laajennettaessa on kuitenkin otettava huomioon, että rakentamisrajoitus saattaa olla yksi arviointi-kriteeri sen suhteen, aiheutuuko kaavasta maanomistajalle kohtuutonta haittaa. Tä-män selvittämiseksi kaava saatetaan joutua laatimaan lisäksi siten, että siitä käy riittä-västi ilmi yksittäisen maanomistajan omista-mat alueet.

Rakentamisrajoitusalueita voidaan su-pistaa, mikäli kaavan sisältövaatimukset voidaan turvata suppeammankin rakenta-misrajoituksen kautta. Rakentamisrajoitus voidaan antaa myös määräaikaisena tai se voidaan määrätä koskemaan vain tietynlais-ta rakentamista. Kaavan selkeyden kannal-ta erilaisia rakentamisrajoituksia on kuiten-kin käytettävä vain erityisestä syystä. Myös maakuntakaavan luonne yleispiirteisenä kaavana saattaa asettaa rajoituksia yksityis-kohtaisesti suunnitelluille rakentamisrajoi-tuksille.

Alueilla, joilla on voimassa rakenta-misrajoitus, ei lupaa rakennuksen rakenta-miseen saa myöntää siten, että sillä vai-keutetaan maakuntakaavan toteutumista. Rakennuslupaviranomainen voi siten estää maakuntakaavan toteutumista vaikeuttavan rakentamisen.

On huomattava, että rakentaminen voi estyä suunnittelutarvealueella myös suo-

raan MRL 137 §:n perusteella, jos rakentami-nen aiheuttaa haittaa kaavoitukselle. Samoin rakentaminen voi estyä tai olla rajoitettua rannoilla tai sen vuoksi, että rakennuspaik-ka ei ole rakentamiseen kelvollinen. Tällöin rakentamisen estyminen ei johdu maakun-takaavasta.

Rakentamisrajoitus on maankäyttö- ja rakennuslain mukaan ehdollinen kuten se oli rakennuslain aikanaan. Lupaa raken-nuksen rakentamiseen ei saa myöntää siten, että maakuntakaavan toteutuminen vaikeu-tuu. Jos luvan epäämisestä aiheutuu hakijal-le huomattavaa haittaa, lupa on kuitenkin myönnettävä, jollei kunta tai muu julkisoi-keudellinen yhteisö lunasta aluetta tai suori-ta haitasta kohtuullista korvausta.

Rakennuslupaviranomainen joutuu si-ten harkitsemaan, vaikeuttaako rakentami-nen maakuntakaavan toteutumista ja mikäli vaikeuttaa, viranomainen joutuu vielä har-kitsemaan, aiheutuuko luvan epäämisestä hakijalle huomattavaa haittaa. Mikäli huo-mattavaa haittaa aiheutuu, joudutaan vielä selvittämään, haluaako kunta tai muu julkis-yhteisö lunastaa alueen tai suorittaa haitasta kohtuullisen korvauksen. Mikäli julkisyhtei-sö ei halua lunastaa aluetta eikä myöskään suorittaa siitä korvausta, lupa on myönnet-tävä, ellei luvan myöntämiselle ole muuta maakuntakaavasta riippumatonta estettä. Tällainen este voi aiheutua esimerkiksi ra-kennusjärjestyksen pinta-alavaatimuksista tai rakennuspaikalle laissa asetetuista vaati-muksista.

Edellä mainittua haittaa arvosteltaessa ei oteta huomioon omistussuhteissa maakuntakaavan hyväksymisen jälkeen tapahtuneita muutoksia, ellei niitä ole tehty maakuntakaavan toteuttamista varten. Siirtymäkautta silmällä pitäen lakiin on lisäksi otettu täydennys siitä, että jos maakuntakaavan aluevaraus pääsääntöisesti vastaa voimassa olleen seutukaavan aluevarausta, ei vastavasti seutukaavan hyväksymisen jälkeen omistussuhteissa tapahtuneita muutoksia oteta huomioon.

8.1.1

Maakuntakaavan toteutumisen vaikeutuminen

Alueilla, joilla rakentamisrajoitus on MRL 33.1 §:n pääsäännön mukaisesti voimassa suoraan lain nojalla, jo varsin vähäinen rakentaminen saattaa vaikeuttaa kaavan toteutumista. Virkistys- ja suojelualueiden toteuttaminen samoin kuin liikenteen tai teknisen huollon verkostojen rakentaminen saattaa vaikeutua suhteellisen vähäisenkin rakentamisen johdosta. Kuitenkin on huomattava maakuntakaavan aluevarausten yleispiirteisyys, joten sijainnin ohjauksella voidaan usein välttää maakuntakaavan toteutumisen vaikeutuminen.

Virkistysalueille rakentamisen vaikutukset riippuvat mm. virkistysalueen luonteesta ja laajuudesta. Virkistysreittien läheisyyteen tai virkistysalueiden kapeikkoihin rakentaminen voi vaikeuttaa maakuntakaavan

van toteutumista, ellei kyseessä ole juuri yleistä ulkoilua ja virkistystä palveleva rakentaminen tai sitten normaali maa- ja metsätalousrakentaminen. Huomiota on kiinnitettävä myös rakentamisen määrään ja käytöstäasteeseen sekä rakennuksen luonteeseen.

KHO 1983 II 81; Lomarakennuksen rakentaminen vaikeutti ulkoilu- ja virkistysalueeksi varatun alueen käyttämistä vahvistetussa seutukaavassa varattuun tarkoitukseen.

KHO 1981 II 60 a; Kun otettiin huomioon suunnitellun pientalon rakennuspaikan sijainti vaihekaavassa olevan virkistysalueen reunassa, sen liittyminen jo rakennettuun alueeseen, virkistysalueen laajuus ja ympäristön rakentamattomat alueet sekä se, ettei puheena oleva rakentaminen haitannut pääsyä virkistysalueelle, rakennushanke ei vaikeuttanut alueen käyttämistä seutukaavassa varattuun tarkoitukseen.

Matkailutarkoitukseen osoitetun alueen käyttäminen saattaa vaikeutua yksittäisen lomarakennuksen rakentamisella.

KHO 1983 A II 93; Saaren käyttäminen seutukaavassa varattuun matkailu-, retkeily- ja leirintätarkoitukseen (Rr) olisi vaikeutunut, jos saareen olisi myönnetty lupa lomarakennuksen rakentamiseen.

Luonnonsuojelualueelle rakentaminen saattaa vaikeuttaa maakuntakaavoituksen toteutumista, ellei kyseessä ole suojelua palveleva tai tieteellistä toimintaa palveleva rakentaminen. Harkinnassa tulee kuitenkin kiinnittää huomiota myös suojelun luonteeseen ja suojeltuun luonnon arvoon sekä rakentamisen laatuun.

KHO 1991 A 78; Rakennuslupaa oli haettu jo olemassa olevan lomarakennuksen saunarakennuksen rakentamiseen seutukaavassa SL alueeksi varatulle kansallispuiston laajennusalueelle. Alueella oli aiemmin jo kuusi lomarakennusta. Seutukaavaan ei sisältynyt rakentamista rajoittavia suojelu- tai rakentamismääräyksiä. Ottaen huomioon jo olemassa oleva rakennuskanta, rakennuspaikan sijainti kansallispuiston reunalla ja alueella, joka suojeluarvojen kannalta ei ollut keskeinen, saunarakennuksen rakentaminen ei vaikeuttanut seutukaavan toteuttamista rakennuslain 27 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Natura 2000 -verkoston alueelle rakentamista koskevassa harkinnassa korostuvat ne luonnonarvot, joita Natura-päätöksen yhteydessä kyseisellä alueella on suojeltu. Harkinnassa on otettava huomioon LSL 65 ja 66 §.

Mikäli rakentamisrajoitusalueita on laajennettu koskemaan myös muuta maankäyttöä, voidaan vanhan hallinto- ja oikeuskäytännön perusteella todeta, että haja-asutusluontoinen rakentaminen maa- ja metsätalousalueilla ei yleensä vaikeuta maakuntakaavan toteutumista.

Harkintaa suoritettaessa on epäselvissä tilanteissa syytä olla yhteydessä maakunnan liittoon, koska eri maakuntakaavojen lähtökohdat ja tavoitteet ovat erilaisia. MRA 60 §:n mukaan on lisäksi pyydyttävä alueellisen ympäristökeskuksen lausunto, mikäli lupaa haetaan alueelle, joka kuuluu valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan, luonnonsuojelulain nojalla suo-

jellun luontotyyppin alueeseen tai erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikkaan, jolla on voimassa laissa tarkoitettu muuttamis- tai heikentämiskielto tai luonnonsuojelulain mukaiseen maisema-alueeseen taikka maakuntakaavassa varattuun virkistys- tai suojelualueeseen.

8.1.2

Hakijalle aiheutuva huomattava haitta

Mikäli hakijalle aiheutuu rakennuslupan epämisestä huomattavaa haittaa, lupa rakentamiseen on edellä mainitun edellytyksin myönnettävä. Harkinnassa otetaan huomioon vain sellainen este rakentamiselle, joka johtuu nimenomaan maakuntakaavasta. Jos este johtuu jo suoraan laista, asiaa ja mahdollisia korvauksia harkitaan sen mukaisesti. Mikäli rakentaminen olisi estynyt, vaikka maakuntakaava ei olisikaan voimassa, kyseessä ei ole maakuntakaavasta aiheutuva este. Rakentaminen voi estyä esimerkiksi suunnittelutarvealueesta tai ranta-alueesta johtuen tai MRL 117 §:n rakennuspaikalle asettamien ehtojen vuoksi.

Haitan arvioiminen joudutaan suorittamaan kussakin tapauksessa erikseen. Haitan arvioinnissa vaikutusta voi olla mm. sillä, liittyykö rakentaminen hakijan elinkeinotoimintaan vai vapaa-ajan toimintoihin.

8.2

Laadintavaiheen väliaikainen rakentamisrajoitus

Kaavan laadintavaiheen turvaamiseksi maakunnan liitto voi kieltää käyttämästä aluetta, jolla kaavaehdotuksen tai hyväksytyn kaavan mukaan on rakentamisrajoitus, kaavaehdotuksen tai kaavan vastaiseen rakentamiseen. Tämä rajoitus on voimassa kunnes maakuntakaava vahvistetaan, kuitenkin enintään kaksi vuotta. Ympäristöministeriö voi erityisistä syistä pidentää tätä aikaa enintään kahdella vuodella.

Kaavan laadintavaiheen turvaamiseksi annettu rakentamisrajoitus ei kuitenkaan koske jo olevaan asuntoon kuuluvan talousrakennuksen rakentamista eikä maa- ja metsätalouden harjoittamista varten tarpeellista rakentamista.

Laadintavaiheen rakentamisrajoitukseen ei sovelleta sitä, mitä edellä on sanottu ehdollisesta rakentamisrajoituksesta. Kunta voi myöntää MRL 171 §:n mukaisesti poikkeuksen laadintavaiheen rakentamisrajoituksesta. Ennen poikkeamista koskevan asian ratkaisemista kunnan on pyydettävä MRL 173 §:n mukaisesti maakunnan liiton lausunto, jos poikkeaminen koskee merkittävästi liiton toimialaa, mitä poikkeaminen maakuntakaavan rakentamisrajoituksesta aina tarkoittaa. Lisäksi on pyydettävä alueellisen ympäristökeskuksen lausunto MRL 173.3 §:n tarkoittamissa tilanteissa.

8.3

Menettely rakennuslupahakemusta käsiteltäessä

8.3.1

Rakentamisrajoituksen sisällön harkinta yksittäistapauksessa

Kun rakennuslupahakemus vahvistetun maakuntakaavan alueella tulee vireille, eikä hakemusta maakuntakaavasta riippumattomasta syystä ole hylättävä, on rakennuslupaviranomaisen selvittävä, vaikeutuuko alueen käyttäminen maakuntakaavassa varattuun tarkoitukseen rakennushankkeen johdosta. Vaikka rakennuslupaviranomaisella on tämäntyyppisissä ratkaisuissa itsenäinen päätäntävalta, tulisi rakennuslupaviranomaisen, ainakin epäselvissä tapauksissa, hankkia maakunnan liiton lausunto, joka antaisi lisäselvitystä kaavan tarkoituksesta.

Vaikeutumisen toteaminen tapahtuu tässä vaiheessa rakennuslupaviranomaisen ennakkokannanotolla, joka saatetaan hakijalle kirjeellä tiedoksi. Samalla tiedustellaan hakijan käsitystä siitä, aiheutuuko rakennusluvan mahdollisesta epäamisestä tälle huomattavaa haittaa. Jollei haitan arvioinnissa voida yksinomaan hakijan selvitystä pitää riittävänä, voidaan esimerkiksi kunnan kaavoitusviranomaiselta pyytää tarpeelliseksi katsottavia maanomistus- ja rakentamistietoja. Rakennuslupaviranomaisen edellä se-
lostetut kannanotot maakuntakaavan vaiku-

tuksesta rakentamisen sallittavuuteen ja mahdollisen kielteisen rakennuslupapäätöksen aiheuttamasta huomattavasta haitasta ovat tässä vaiheessa alustavia. Lopullinen, valituskelpoinen kannanotto tapahtuu vasta rakennuslupapäätöksen yhteydessä.

8.3.2

Kaavan toteuttajan ja toteuttamishalukkuuden selvittäminen

Mikäli sekä kaavan toteuttamisen vaikeutuminen että huomattavan haitan syntyminen on todettu, on lupaviranomaisen selvitettävä, kenen tarpeisiin kyseessä oleva alue on katsottava kaavassa varatun sekä tämän halukkuus mahdolliseen lunastukseen tai korvauksen suorittamiseen.

Milloin lunastavasta tai korvaavasta yhteisöstä on epäselvyyttä, lupaviranomainen voi tiedustella maakunnan liiton käsitystä siitä, kenen tai keiden tarpeisiin kyseessä oleva alue on katsottava varatuksi. Koska alueen sijaintikunnan edun on joka tapauksessa katsottava olevan kyseessä, on tältä aina maankäyttöluokasta riippumatta tiedusteltava halukkuutta lunastukseen tai korvaukseen. Mikäli liitto nimeää useita kuntia mahdollisiksi toteuttajiksi, tulee rakennuslupaviranomaisen tiedustella näiltä kaikilta samanaikaisesti halukkuutta lunastukseen tai korvauksen suorittamiseen. Suojelualueiden osalta on tiedustelu aina osoitettava myös valtiolle (lähinnä alueelliselle ympäristökeskukselle). Tiedustelukir-

jeisiin on oikeusturvasyistä syytä asettaa määräajat vastausten antamiselle.

8.3.3

Päätöksen tekeminen rakennuslupa-asiassa

Mikäli kunta, valtio tai muu julkisoikeudellinen yhteisö ilmoittaa lunastavansa alueen tai suorittavansa haitasta kohtuullisen korvauksen, on hakijalle ennen päätöksen tekoa ilmoitettava tästä kannanotosta. Mikäli alue on osoitettu virkistysalueeksi, joka on tarkoitettu palvelemaan useamman kunnan virkistystarpeita, edellytykseksi rakennusluvan epäämiselle on katsottava riittävän, että yksi mainituista kunnista ilmoittaa korvaavansa hakijalle aiheutuvan haitan.

Jollei mikään toteuttavista yhteisöistä ilmoita suostuvansa lunastamaan aluetta tai suorittamaan haitasta kohtuullista korvausta, on rakennuslupa myönnettävä, ellei sille ole kaavasta riippumatonta estettä.

Rakennusluvan hylkäämisen perusteeksi on katsottava riittävän kunnan, valtion tai muun julkisoikeudellisen yhteisön kannanotto siitä, että se lunastaa alueen tai suorittaa haitasta korvauksen.

Lunastuskorvauksen ja maankäytön rajoituksista suoritettavan korvauksen perusteissa noudatetaan lunastuslain säännöksiä. Korvaus määrätään lunastuslain mukaisessa lunastustoimituksessa.

Mahdollisuuksien mukaan tulisi pyrkiä vapaaehtoisin sopimuksiin lunastuksesta ja korvauksista. Menettely on eri osapuolten

kannalta suotavin mm. sen vuoksi, että tällöin toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset ovat tiedossa jo ennakolta. Sopimukseen tulisi pyrkiä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa jo rakennuslupamenettelyn kestäessä.

Mikäli rakentaminen ei vaikeuta maakuntakaavoitusta, rakentaminen voidaan toteuttaa normaalin rakennuslupan mukaisesti, ellei rakentamiselle ole muita esteitä. Tästä muusta esteestä voidaan luonnollisesti hakea poikkeusta, mutta estettä ei tule arvioida enää maakuntakaavoituksen näkökulmasta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 172 §:n mukaan rakentamiselle ei saa myöntää poikkeusta, jos se aiheuttaa haittaa kaavoitukselle tai kaavan toteuttamiselle. Toisaalta poikkeustarpeen ilmetessä rakentamisen on jo katsottu vaikeuttavan kaavoituksen toteutumista, joten poikkeamisen myöntämiselle jää vain vähäinen liikkumavara.

8.4 Suojelumääräysten vaikutus

Maankäyttö- ja rakennuslain 30.2 §:n mukaan maakuntakaavassa voidaan antaa tarpeellisia määräyksiä, jos jotakin aluetta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava. Suojelumääräysten kautta maakuntakaava voi ohjata myös muuta maankäyttöä kuin rakentamista. Suojelu-

määräykset voivat koskea mm. metsien käsittelyä, ojitusta ja muuta maisemaa tai luonnonolosuhteita muuttavaa toimintaa. Eri tyyppisiä suojelumääräyksiä ja niiden antamisen oikeudellisia edellytyksiä on käsitelty kohdassa 3.3.4.

Suojelualuevarausten ja suojelumääräysten luonteesta johtuen suojelumääräystä ja aluerajausta tulkitaan maakuntakaavassa normaalia yleispiirteistä kaavamääräystä tiukemmin. Suojelumääräykset eivät myöskään ole ehdollisia. Suojelumääräys sitoo välittömästi toimenpiteisiin ryhtyviä, vaikka toimenpide ei edellyttäisikään erillistä lupaa. Suojelumääräyksestä on olemassa poikkeamismahdollisuus MRL 172 §:ssä mainituin edellytyksin.



**Lunastusoikeus ja maakuntakaavasta
johtuvat korvauskysymykset**

1.
2.
3.
4.
5.
6.
7.
8.
9.

Lunastusoikeus ja maakuntakaavasta johtuvat korvauskysymykset

9.1 Lunastusoikeus

Lunastamisesta maakuntakaavan toteuttamiseksi säädetään 99 §:ssä. (MRL 34 §)

Asianomainen ministeriö voi antaa kaavan toteuttavalle viranomaiselle oikeuden lunastaa maakuntakaavaan otetun alueen tai sen käyttöoikeuden supistamisen, jos se on tarpeellista maakuntakaavan toteuttamiseksi valtion, seudun, kuntayhtymän tai kunnan väestön yhteisiä tarpeita varten. (MRL 99.2 §)

Asianomainen ministeriö voi yleisen tarpeen vaatiessa myöntää kunnalle luvan lunastaa alueen, joka tarvitaan yhdyskuntarakentamiseen ja siihen liittyviin järjestelyihin tai muutoin kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten. (MRL 99.1 §)

Laki antaa mahdollisuuden käyttää lunastamista alueen hankkimiseksi maakuntakaavan toteuttamista varten. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, että lunastaminen on tarpeellista maakuntakaavan toteuttamiseksi maakuntakaavassa väestön yhteisiä tarpeita varten osoitetun alueen osalta. Tällaisia alueita voivat olla esimerkiksi virkistysalueet tai seudulliset jätteenkäsittelyalueet. Me-

nettelyn osalta noudatetaan lunastuslain mukaista menettelyä.

Lunastuslupan saaja voi olla valtion tai kunnan viranomainen tai kuntayhtymä sen mukaan, kenen tarkoituksiin alue on kaavassa osoitettu. Yksityisoikeudellinen yhteisö, esimerkiksi seudun väestön yhteisiä tarpeita varten perustettu yhtiö, yhdistys tai säätiö ei voi maankäyttö- ja rakennuslain mukaan olla lunastuslupan saajana.

Maakuntakaava voi oikeuttaa alueen lunastamiseen edellä mainituissa tilanteissa, mutta maankäyttö- ja rakennuslaki ei velvoita lunastamiseen. Maakuntakaavassa osoitetut alueet voivat tulla lunastuksen kohteeksi myös erityislainsäädännön, kuten esimerkiksi luonnonsuojelulain perusteella.

Lisäksi on huomattava, että MRL 99.1 §:n mukaan ympäristöministeriö voi myöntää lunastuslupan kunnalle yleisen tarpeen vaatiessa mm. kunnan suunnitelmallista kehittämistä varten jo ennen alueen kaavoittamista. Tämä lunastusmahdollisuus voi toteutua siten myös jo ennen lainvoimaista maakuntakaavaa.

9.2

Korvauskysymykset

Maankäyttö- ja rakennuslakiin sisältyy luku yleiskaavan ja asemakaavan toteuttamisesta johtuvista korvauksista. Maakuntakaavan osalta ei ole vastaavia säännöksiä ja laissa lähdetäänkin siitä, että maakuntakaava yleispiirteisenä kaavana ei johda lähtökohtaisesti korvauskysymysten esiin nousemiseen. Ainoa maakuntakaavaa koskeva korvauskysymys liittyy ehdolliseen rakentamisrajoitukseen, joka saattaa johtaa joko alueen lunastamiseen tai korvauksen maksamiseen siten, kuin aiemmin luvussa 8 on tarkemmin esitetty.

Korvauksen määrää arvioitaessa on otettava huomioon, että korvauskynnys lauskaa vasta haitan ollessa hakijalle huomattava. Tätä vähäisemmän haitan hakija on velvollinen sietämään ilman korvausta. Periaatteessa korvausmahdollisuus voi koskea saman hakijan useampaa erillistä rakennushanketta.

Kohtuullista haitankorvausta arvioitaessa on lähtökohtana pidettävä rakentamisen pysyvää estymistä. Kaavan laatimisvaiheen väliaikainen rakentamisrajoitus ei johda pykälässä tarkoitettuun korvaukseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain 197.2 §:ssä on viittaus LSL 66 §:n tuomaan rajoitukseen. Pykälän tarkoittama Natura 2000 -verkoston luonnonarvoja turvaava säännös tulee sovellettavaksi rakennus- ja toimenpidelupahakemusten yhteydessä.

1.

2.

3.

4.

5.

6.

7.

8.

9.

10.

Maakuntakaavan vahvistaminen

1.
2.
3.
4.
5.
6.
7.
8.
9.
10.

Maakuntakaavan vahvistaminen

10.1 Kaavan vahvistaminen

Maakuntakaavan hyväksyy maakunnan liiton ylin päättävä elin. Maakuntakaava saataan ympäristöministeriön vahvistettavaksi.

Ympäristöministeriön on MRL 31.3 §:n mukaan vahvistettava maakuntakaava, jollei maakuntakaava ole lainvastainen. Näin ollen vahvistamiseen ei liity tarkoituksenmukaisuusharkintaa. On kuitenkin huomattava, että maakuntakaavan sisältövaatimukset ovat merkittävästi laajentuneet verrattuna seutukaavaan, joten sisältövaatimusten täyttyä kaava on yleensä myös tarkoituksenmukainen. Lisäksi MRL 5.1 §:n 11-kohdan mukaan kaiken alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on edistää mm. liikenteen *tarkoituksenmukaista* järjestämistä ja MRL 28.3 §:n 1-kohdan mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota maakunnan *tarkoituksenmukaiseen* alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, joten tarkoituksenmukaisuus on sisällytetty osaltaan myös kaavan sisältövaatimuksiin.

Ympäristöministeriö voi maakuntakaavan vahvistamispäätöksessä MRL 201 §:n perusteella määrätä kaavan tai sen tietyn osan tulemaan voimaan ennen kuin se on saanut

lainvoiman. Maakuntakaava tulee siten voimaan määräystä koskevan alueen osalta välittömästi ympäristöministeriön päätöksen jälkeen. Sen alueen osalta, jota voimaantulomääräys ei koske, kaava tulee lainvoimaiseksi sen jälkeen, kun valitusaika korkeimpaan hallinto-oikeuteen on kulunut tai jos vahvistamispäätöksestä valitetaan, sen jälkeen kun korkein hallinto-oikeus on tehnyt päätöksensä. Korkein hallinto-oikeus voi myös kieltää päätöksen täytäntöönpanon joko valittajan pyynnöstä tai tuomioistuinten omasta aloitteesta.

10.2 Kaavan vahvistamatta jättäminen

Maakuntakaava voidaan jättää vahvistamatta vain oikeusperusteella. Keskeisimmät oikeusperusteet löytyvät MRL 28 §:n sisältövaatimuksista. Jollei kaava täytä lain asettamia sisältövaatimuksia, kaava on jätettävä tältä osin vahvistamatta. Kaavan on täytettävä myös muun lainsäädännön vaatimukset. Lisäksi kaavan on täytettävä menettelyn ja käsittelyn osalta laillisuuden vaatimukset. Vahvistamatta jättäminen voi koskea vain kaavan sitä osaa, joka on lainvastainen. Vah-

vistamatonta aluetta ei voi siten laajentaa tarkoituksenmukaisuusperusteella tätä aluetta laajemmaksi.

Ympäristöministeriön mahdollisuus jättää kaava osittain vahvistamatta ei saa merkitä kaavan muuttamista. Mikäli kaavan osittainen vahvistamatta jättäminen tarkoittaisi puuttumista kaavan keskeisiin suunnitteluperiaatteisiin, kyseessä olisi kaavan muuttaminen, mitä ei voida tehdä vahvistuspäätöksen yhteydessä. Sitä vastoin esimerkiksi kaavassa esitetyn yhden vaihtoehdon vahvistamatta jättäminen tai kaavassa esitetyn maankäyttömuodon vahvistaminen tulevaisuuden epävarmuudesta johtuen oikeusvaikutuksiltaan kevyempänä ns. ohjeellisena kaavamerkintänä ovat osittaisia vahvistamatta jättämiä.

Päätökseen, jolla maakuntakaava on jätetty kokonaan tai osittain vahvistamatta, saavat MRL 191.3 §:n nojalla hakea muutosta ainoastaan maakunnan liitto ja kunnat.

10.3

Ministeriöiden eriävät kannat kaavaa vahvistettaessa

Jos ministeriöiden kannat kaavan vahvistamisesta oleelliselta osin ovat eriävät, ympäristöministeriön on siirrettävä asia valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistavaksi (MRL 31.4 §). Lain sanamuodon mukaan ratkaistavaa ei ole, minkä ministeriöiden kannat ovat eriävät. Näin ollen ministeriön eriävä kanta myös muun kuin ympäristöministeriön

kanssa voi johtaa ratkaisun siirtymiseen valtioneuvoston yleisistuntoon.

Jotta maakuntakaava siirretään valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi, ministeriöiden kantojen tulee olla oleelliselta osin eriävät kaavan sisällön osalta. Oleellista eroa on tarkasteltava maakuntakaavan tarkoituksen näkökulmasta. Lisäksi on huomattava maakuntakaavan yleispiirteisyys, joka sallii täsmennyksiä myöhemmän suunnittelun yhteydessä.

Mikäli asia siirtyy valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi, valtioneuvosto ratkaisee kaavan vahvistamisen kaikilta osin, myös mahdollisten valitusten osalta. Valtioneuvoston päätöksestä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

10.4

Oikaisunluonteinen korjaus ja vähäinen muutos

Maakuntakaavaan voidaan vahvistettaessa tehdä oikaisunluonteisia korjauksia ja maakunnan liiton suostumuksella vähäisiä muutoksia. Muutosten johdosta on kuultava niitä, joiden etua tai oikeutta muutos välittömästi koskee (MRL 31.6 §).

Oikaisunluonteisella korjauksella tarkoitetaan kirjoitusvirheen tai vastaavan muodollisen virheen korjaamista. Ympäristöministeriö voi tehdä oikaisunluonteisen korjauksen oma-aloitteisesti maakunnan liittoa erikseen kuulematta.

KHO 1984 A II 51; Eräiden SU1-alueiden merkinnän ja määräysten muuttaminen SU-alueen merkinnän ja määräyksen mukaiseksi ei ollut RakL 127 §:ssä tarkoitettu oikaisunluonteinen korjaus.

Kaavan vahvistamisvaiheessa tehtävällä vähäisellä muutoksella tarkoitetaan kaavan vähäistä asiallista muutosta. Vähäinen muutostarve voi syntyä esimerkiksi sen johdosta, että olosuhteet ovat muuttuneet kaavan laatimisprosessin aikana.

Vähäisellä muutoksella ei voida muuttaa maakuntakaavan keskeisiä periaatteita. Vähäisen muutoksen vaikutusalue on yleensä myös suppea. Toisaalta maakuntakaavan yleispiirteisyydestä johtuen myös vähäistä muutosta tulee tarkastella yleispiirteisesti.

Muutosten johdosta on kuultava niitä, joiden etua tai oikeutta muutos välittömästi koskee. Kuuleminen tapahtuu saattamalla suunniteltu muutos asianomaisen tietoon jollakin tiedoksiannosta hallintoasioissa annetun lain (232/1966) mukaisella menettelyllä.

Kuvailulehti

Julkaisija	Ympäristöministeriö Alueidenkäytön osasto	Julkaisuaika	Elokuu 2002
Tekijät(t)	Auvo Haapanala, Paavo Mikkonen, Jukka Reinikainen		
Julkaisun nimi	Maakuntakaavan oikeusvaikutukset		
Julkaisun osat	<ul style="list-style-type: none"> - Maakuntakaavan sisältö ja esitystapa - Osallistuminen ja vaikutusten arviointi maakuntakaavoituksessa - Maakuntakaavamerkinnot ja -määräykset 		
Tiivistelmä	<p>Tämä maankäyttö- ja rakennuslain soveltamista koskeva opas käsittelee maakuntakaavan oikeusvaikutuksia, joista keskeisimmät ovat ohjausvaikutus alueiden käytön suunnitteluun ja viranomaisvaikutus. Oppaassa tarkastellaan sitä, miten maakuntakaavaa on erilaisissa tilanteissa tulkittava ja sovellettava. Maakunnan liittojen ohella opas on tarkoitettu erityisesti kunnille sekä muille viranomaisille ja tahoille, joiden toimintaan maakuntakaavan oikeusvaikutukset kohdistuvat.</p> <p>Maakuntakaava on ohjeena kuntien kaavoitukselle. Maakuntakaavan tehtävä ja asema alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä merkitsee, että tärkeimpien valtakunnallisten, maakunnallisten ja seudullisten alueidenkäyttökysymysten perusratkaisut määritellään ensisijaisesti juuri maakuntakaavassa. Yleispiirteisenä suunnitelmana maakuntakaava antaa kuitenkin jatkosuunnittelulle liikkumavaraa.</p> <p>Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. Maakuntakaavan viranomaisvaikutus on siten seutukaavan viranomaisvaikutusta voimakkaampi, koska viranomaisilta edellytetään aikaisempaa aktiivisempaa maakuntakaavan huomioon ottamista ja sen toteuttamisen edistämistä. Oppaassa tarkastellaan maakuntakaavan suhdetta muun lainsäädännön mukaiseen päätöksentekoon myös erityislakien näkökulmasta.</p>		
Asiasanat	Maakuntakaava, maankäyttö- ja rakennuslaki, maakuntakaavan ohjausvaikutus, maakuntakaavan viranomaisvaikutus, maakuntakaavamääräykset, suojelumääräykset, rakentamisrajoitus, maakuntakaavan vahvistaminen		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 7		
Rahoittaja/Toimeksiantaja	Ympäristöministeriö		
	ISBN 951-37-3789-6 (nid.), 951-731-246-6 (PDF)		
	Sivuja 80	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen
	Hinta		
Julkaisun myynti/jakaja	Edita Publishing Oy, puh. 020 450 05, faksi 020 450 2380		
Julkaisun kustantaja	Painopaikka ja -aika Edita Prima Oy, Helsinki 2002		
Muut tiedot	Yhteyshenkilöt ympäristöministeriössä: Auvo Haapanala, puh. (09) 1603 9368 ja Jukka Reinikainen, puh. (09) 1603 9558		

Presentationsblad

Utgivare	Miljöministeriet Markanvändningsavdelningen	Datum	Augusti 2002
Författare	Auvo Haapanala, Paavo Mikkonen, Jukka Reinikainen		
Publikations titel	(Maakuntakaavan oikeusvaikutukset) Landskapsplanens rättsverkningar		
Publications delar	Landskapsplanens innehåll och utformning Deltagande och bedömning av konsekvenser i landskapsplanläggningen Landskapsplanebeteckningar och -bestämmelser		
Sammandrag	<p>Denna handledning, som gäller tillämpningen av markanvändnings- och bygglagen, behandlar landskapsplanens rättsverkningar, av vilka de viktigaste är styreffekt av områdesplaneringen och verkningar för myndigheterna. Handledningen behandlar tolkningen och tillämpningen av landskapsplanen i olika situationer. Handledningen är avsedd för landskapets förbund och särskilt för kommuner och andra myndigheter och instanser som berörs av landskapsplanens rättsverkningar.</p> <p>Landskapsplanen tjänar till ledning för kommunernas planläggning. Landskapsplanens uppgift och ställning inom systemet för planering av områdesanvändningen innebär att de viktigaste grundläggande lösningarna i riksomfattande, landskaps- och regionala områdesanvändningsfrågor i första hand definieras just i landskapsplanen. Eftersom landskapsplanen är en översiktlig plan ger den i alla fall en viss rörelsefrihet i fråga om den fortsatta planeringen.</p> <p>När myndigheterna planerar åtgärder som gäller områdesanvändningen och beslutar om att vidta dessa åtgärder, skall de beakta landskapsplanen, försöka främja genomförandet av planen och se till att åtgärderna inte försvårar genomförandet av planen. Därigenom har landskapsplanen kraftigare inverkan på myndigheternas arbete än regionplanen, eftersom myndigheterna nu aktivare än tidigare skall beakta landskapsplanen och arbeta för dess genomförande. Handledningen behandlar landskapsplanen i relation till beslutsfattande på basis av annan lagstiftning, också med tanke på speciallagarna.</p>		
Nyckelord	Landskapsplan, markanvändnings- och bygglagen, landskapsplanens styrande verkan, landskapsplanens verkningar för myndigheterna, landskapsplanebestämmelser, skyddsbestämmelser, bygginskränkning, fastställande av landskapsplanen		
Publikationsserie och nummer	Markanvändnings- och bygglagen 2000, handledning 7		
Finanslär/uppdragsgivare	Miljöministeriet		
	ISBN 951-37-3789-6, 951-731-246-6 (PDF)		
	Sidantal 80	Språk finska	Offentlighet offentlig
Beställningar/distribution	Edita Publishing Ab, telefon 020 450 05, fax 020 450 2380		
Förläggare	Tryckningsort och -år Edita Prima Ab, Helsingfors 2002		
Övriga uppgifter	Kontaktperson vid miljöministeriet: Auvo Haapanala, telefon (09) 1603 9368 och Jukka Reinikainen, telefon (09) 1603 9558		